

Amerikapolitik: konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2006). *Amerikapolitik: konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*. (SWP-Studie, S 22). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245137>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Amerikapolitik

Konzeptionelle Überlegungen zum
Umgang mit dem Hegemon

S 22
September 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 Problemstellung und Schlussfolgerungen
- 7 Was wollen wir von den USA?
- 10 **Überdehtes Imperium oder liberale
Hegemonie: Wohin bewegen sich die USA?**
- 10 Amerika als Imperium?
- 11 Amerikanische Hegemonie
- 13 Bushs Hegemonialismus
- 14 Imperiale Überdehnung?
- 15 Neuer »Isolationismus«?
- 16 Rückbesinnung auf die Grundlagen
liberaler Hegemonie?
- 18 **So viel Kooperation wie möglich,
so viel Kritik wie nötig:
Die Maxime einer zweigleisigen Amerikapolitik**
- 18 Kooperation und Unterstützung
- 19 Kritik und Konfliktbereitschaft
- 22 **Strategiemix im Umgang mit den USA**
- 22 Schulterschluss
- 23 »Weiche« Gegenmachtbildung
- 25 Konditionierte Kooperation
- 26 **Modularer Multilateralismus?**
**Zum veränderten institutionellen Kontext der
Amerikapolitik**

**Amerikapolitik.
Konzeptionelle Überlegungen zum
Umgang mit dem Hegemon**

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik unter Präsident George W. Bush verschärfte die strukturellen Konflikte in den transatlantischen Beziehungen. In der Irakfrage spitzten sie sich zu, insbesondere im deutsch-amerikanischen Verhältnis. Plakativ ausgedrückt: Die Außenpolitik der USA ist global in der Orientierung, Multilateralismus wird instrumentell verstanden und wirkt keineswegs als Fessel unilateralen Vorgehens, militärische Macht ist reichlich vorhanden und wird immer wieder genutzt. Die europäische Außenpolitik, namentlich die deutsche, ist dagegen eher regional orientiert, mit einer Präferenz für multilaterales Vorgehen und den Einsatz politisch-ökonomischer Mittel.

Aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition im internationalen System und ihrer spezifischen politischen Kultur werden die USA stets eine Außenpolitik sui generis verfolgen, die Potential für transatlantische Konflikte birgt. Doch das Ausmaß an strategischer Divergenz zu Europa ist nicht gleichsam naturwüchsig, sondern wird von der in Washington dominierenden außenpolitischen Grundorientierung und den dortigen Machtkonstellationen bestimmt. Insofern mag das transatlantische Konfliktsyndrom an Virulenz verlieren, wenn das gegenwärtig aus der Not geborene Zugehen auf die Verbündeten Anlass geben sollte, dass sich eine neue Administration auf die Grundlagen der amerikanischen Führungsrolle im internationalen System besinnt. Eine differenzierte, reflektierte *Amerikapolitik* jenseits instinktiver Anlehnung an die USA und reflexhafter Ablehnung amerikanischer Hegemonieansprüche bleibt jedoch eine der zentralen Aufgaben deutscher Außenpolitik.

Diese Studie liefert einige konzeptionelle Überlegungen zur Amerikapolitik. Solche sind den Akteuren der politischen Praxis gewiss nicht fremd, ihre analytische Präzisierung und Differenzierung kann aber das Bewusstsein für die eigenen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten schärfen. Es geht im folgenden nicht um die Identifizierung und Diskussion konkreter Handlungsfelder für die transatlantische Zusammenarbeit. Es geht um grundlegendere Fragen: Welche internationale Rolle der USA ist aus deutscher Sicht wünschenswert? Was kann getan

werden, um ein solches Rollenverständnis zu fördern? Welche Leitlinien und Optionen für den Umgang mit den USA lassen sich daraus ableiten? In welchem institutionellen Rahmen lassen sich die Beziehungen zum Hegemon gestalten?

Die wichtigsten Ergebnisse und Folgerungen dieser Studie lassen sich thesenhaft so zusammenfassen:

- ▶ Amerikanische Führungsleistung in der internationalen Politik bleibt – so die Prämisse der konzeptionellen Überlegungen – in vielen Bereichen notwendig und vielfach ohne adäquaten Ersatz. Keine der Großmächte verfügt über solche Macht und solchen Willen zur Gestaltung internationaler Politik wie die Supermacht USA. In der gegenwärtigen Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis in den USA geht es – so die Beobachtung – nicht um die Aufgabe der internationalen Führungsrolle, sondern im Kern darum, wie sich eine solche dauerhaft im Sinne liberaler Hegemonie institutionell absichern und politisch legitimieren lässt.
- ▶ *Amerikapolitik* sollte sich, so der Ausgangspunkt der Überlegungen, von der plausiblen Annahme leiten lassen, dass deutsche, dass europäische Positionen in der gegenwärtigen amerikanischen Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis nicht ohne Wirkung bleiben. Grundlegendes Ziel der Amerikapolitik – so die Folgerung – sollte es sein, diese Positionsbestimmung mit einer zweigleisigen Politik zu beeinflussen: Einerseits müssten die konsensfähigen Elemente einer im Sinne liberaler Hegemonie verstandenen Führungsrolle gestärkt und mit Worten, aber auch mit Taten abgestützt werden. Andererseits wird es notwendig bleiben, den anstößigen, der Logik liberaler Hegemonie und dem deutschen Interessen- und Werteverständnis zuwiderlaufenden Elementen amerikanischer Außenpolitik mit sachlich-nüchterner Kritik entgegenzutreten.
- ▶ Aus dieser grundlegenden Maxime folgt die Notwendigkeit einer differenzierten Amerikapolitik im europäischen Verbund. Im Interesse der Einflussoptimierung wird eine solche Politik aus einem Strategiemix bestehen müssen. Je nach Kosten-Nutzen-Abwägung ergeben sich drei grundlegende strategische Optionen für die Behandlung einzelner Politikfelder in den transatlantischen Beziehungen. *Erstens* besteht die Option des Schulterschlusses mit der amerikanischen Politik, sei es, weil das amerikanische Vorgehen mit dem eigenen Interesse übereinstimmt, sei es, weil bei fehlender fundamentaler Interessendivergenz durch eigene Mitwirkung Einfluss auf die Ausgestaltung einer im wesentlichen von den USA bestimmten Politik genommen werden kann. Die *zweite* Option ist die Behauptung deutscher/europäischer Gegenpositionen im Sinne des »soft balancing« der USA. Sie kann die Form der Nutzung internationaler Institutionen annehmen, um amerikanische Machtausübung zu beschränken, zumindest darauf Einfluss zu nehmen. Eine andere Form kann die Verweigerung internationaler Legitimität für amerikanisches Handeln oder für bestimmte Politikkonzepte sein. »Soft balancing« kann schließlich auch in der Erbringung einer eigenständigen faktensetzenden internationalen Führungsleistung in jenen Politikfeldern bestehen, in denen die USA eher blockieren als initiieren. Die *dritte* Option schließlich ist die der konditionierten Kooperation. Dabei kann es sich um eine mit klaren Bedingungen verbundene Bereitschaft zur Einordnung in die amerikanische Politik handeln, um so die US-Administration zu bewegen, ihre Linie zu korrigieren. Konditionierte Kooperation kann aber auch die Form klassischer »linkage«-Politik annehmen: wenn zwei unterschiedliche Politikfelder miteinander verknüpft werden, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken.
- ▶ Der geostrategische Paradigmenwechsel – kurzfristig die Verschiebung zum Nahen und Mittleren Osten und die Bedrohung durch den Terrorismus, längerfristig in Richtung Ostasien – ist in vollem Gange. Insofern spricht wenig dafür, dass die Nato als einzigartige institutionelle Klammer zwischen USA und Europa wiederbelebt werden kann: als jene Institution, die Chancen für wechselseitige Einflussnahme auf den Kernbereich der Sicherheitspolitik eröffnete. Faktisch hat sich zur konkreten Politikkoordination ein *modularer Multilateralismus* herausgebildet, manifestiert in funktionspezifischen Kontaktgruppen, die aus Vertretern der wichtigsten Mächte zusammengesetzt sind (Balkan-Kontaktgruppe, Nahost-Quartett, EU-3 in enger Abstimmung mit USA, mittlerweile 5+1). Ein solcher neuer Multilateralismus aus sich ergänzenden, überlappenden, zum Teil sehr lockeren Institutionen scheint mehr und mehr zum internationalen Handlungsrahmen zu werden, in dem Deutschland den Umgang mit dem manchmal unbequemen, vielfach aber notwendigen Hegemon gestalten muss.

Was wollen wir von den USA?

Im diplomatischen Vokabular der Bundesrepublik Deutschland finden die Begriffe Amerikapolitik oder USA-Politik nahezu keine Verwendung. Statt dessen ist von den transatlantischen Beziehungen die Rede, und die sind derart institutionell verwoben und die Interaktionen so vielfältig und dicht, dass von einer expliziten Amerikapolitik nicht gesprochen werden muss. Nach wie vor gelten aus vorherrschender Sicht die transatlantischen Beziehungen neben der institutionellen Einbindung in die EU als grundlegender Rahmen für eine multilateral orientierte deutsche Außenpolitik. Die verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 bestätigten diese traditionelle Sichtweise, dass es weder für Europa noch in Europa Sicherheit ohne die USA geben könne.¹

Sicherheitspolitisch im engeren Sinne – zur Verteidigung der politischen Souveränität und territorialen Integrität Deutschlands – sind die USA jedoch nicht länger notwendig. Fragwürdig ist auch, ob die USA als »europäische Macht« noch nötig sind, um anderen europäischen Staaten die Sorge vor einer deutschen Hegemonie zu nehmen. »Deutschland«, so lautete das in den Worten von Außenminister Fischer im Jahre 2002, »käme ohne die transatlantischen Beziehungen in Europa, auch im gegenwärtigen Europa, sofort in eine Rolle, die wir gar nicht anstreben sollten. Das würde uns überfordern. Die USA balancieren nicht nur global, sie balancieren bis auf den heutigen Tag auch in Europa.«² Doch bereits Mitte der neunziger Jahre teilte nur noch eine Minderheit (von 29%) der deutschen Elite diese geopolitische Sichtweise.³

Gewiss aber ist, dass Deutschland die USA in einem anderen Sinne weiterhin »braucht«, ja die USA umgekehrt vielleicht auch Deutschland »brauchen«.

Denn: »Ohne die USA können die großen ordnungspolitischen Ziele der internationalen Politik nicht erreicht werden, aber dazu gehört eben auch die Einhegung amerikanischer Macht. Die USA brauchen Unterstützung zur sinnvollen Anwendung ihrer Macht – und gelegentliche Hinweise darauf, dass ein unsinniger Machteinsatz verhindert werden kann.«⁴

Amerikanische Führungsleistung in der internationalen Politik bleibt in vielen Bereichen notwendig und vielfach ohne adäquaten Ersatz. Keine der Großmächte verfügt über solche Machtressourcen und einen so ausgeprägten Willen zur Gestaltung internationaler Politik wie die Supermacht USA. Die USA sind zumindest im Bereich internationaler Sicherheit, zugespitzt formuliert, gleichsam das funktionale Äquivalent zu einer »Weltregierung«.⁵ Nun ist, wie Joseph Nye einmal treffend formulierte, internationale Sicherheit so etwas wie Sauerstoff: Man bemerkt sie in der Regel erst, wenn sie dahinschwindet.⁶ Wie sähe die Welt aus, wenn die USA nicht letzter Garant der Ölsicherheit wäre, wenn amerikanische Schiffe nicht die Sicherheit der Meere garantierten, wenn die USA in Ostasien nicht als primäre Gleichgewichtsmacht eine stabilisierende Funktion ausübten?⁷

4 Gebhard Schweigler, *Die unbequeme Weltmacht: Herausforderungen transatlantischer Beziehungen*, Washington, D.C., April 2004, Manuskript für eine Sendung des Deutschlandfunks in der Reihe »Für eine bessere Außenpolitik« vom 22. August 2004; zugänglich über <www.dradio.de/download/20381>.

5 So die These von Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the Twenty-First Century*, New York: Public Affairs, 2005.

6 Joseph S. Nye, jr., »The Case for Deep Engagement«, in: *Foreign Affairs*, 74 (Juli/August 1995) 4, S. 90–102.

7 Jede kontrafaktische Spekulation ist zweifellos problematisch. Gleichwohl ist eine ausgewogene Bewertung der internationalen Rolle der USA nicht ohne gedankliche Berücksichtigung der Alternative möglich: Was wären die Folgen für die internationale Ordnung, wenn die USA die Führungsrolle nicht ausübten? Als kritischen Bewertungsversuch der hegemonialen Rolle, der diesen Aspekt indes nicht berücksichtigt, siehe James L. Richardson, *American Hegemony: A Dangerous Aspiration*, Canberra: Australian National University, Department of International Relations, Mai 2006 (Working Paper 2006/2).

1 Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin, Mai 2003, S. 22.

2 Rede von Bundesaußenminister Fischer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Debatte über die transatlantischen Beziehungen am 27.6.2002, zugänglich über <www.auswaertiges-amt.de>.

3 Siehe *Das Meinungsbild der Elite in Deutschland zur Außen- und Sicherheitspolitik*. Eine Studie von Infratest Burke Berlin im Auftrag des Liberalen Institutes der Friedrich-Naumann-Stiftung in Kooperation mit der RAND Corporation, Berlin, März 1996.

Akzeptiert man diese Prämisse, dass nämlich die USA international in der Tat eine bis zu einem gewissen Grad »unverzichtbare Nation« sind, dann muss es in der europäischen Politik gegenüber den USA darum gehen, einerseits jene positiven Elemente einer im Sinne liberaler Hegemonie verstandenen Führungsrolle zu unterstützen – und zwar mit Worten, aber auch mit Taten. Andererseits wird es notwendig bleiben, anstößige, der Logik liberaler Hegemonie und dem eigenen Interessen- und Werteverständnis widersprechende Tendenzen amerikanischer Außenpolitik deutlich zu kritisieren.⁸ Je nach konkreter Bewertung der amerikanischen Rolle werden sich daraus unterschiedliche Folgerungen ziehen lassen, sei es in Richtung Unterstützung, sei es mehr in Richtung Kritik.

Es kann weder darum gehen, Europa als Gegenmacht zu den USA aufzubauen, noch sich vorbehaltlos in die amerikanische Politik als reiner Juniorpartner einzufügen.⁹ Die Orientierung am ersten Rollenmodell ist weder notwendig – weil die USA keine Bedrohung für Europa darstellen – noch realistisch, da sie keine Unterstützung innerhalb Europas findet. Mit der vorrangigen Ausrichtung am zweiten Modell würde Europa sich Chancen internationaler Gestaltung und Möglichkeiten der Einflussnahme auf amerikanische Außenpolitik berauben.

Notwendig ist also eine Politik mit dem Ziel, die Amerikaner bei ihrer Positionierung im Sinne einer Orientierung an der Rolle eines *liberalen Hegemons* zu beeinflussen, der in seiner Außenpolitik die Interessen anderer Staaten in die Bestimmung der eigenen Interessen aufnimmt und als internationale Ordnungsmacht handelt. Diese der amerikanischen Weltpolitik nach 1945 zugrundeliegende Rolle eines liberalen Hegemons ruht auf drei wichtigen Voraussetzungen:¹⁰

- Erstens die Bewahrung kooperativer Beziehungen zu anderen großen Mächten, deren Interessen

berücksichtigt werden müssen, damit sie möglichst wenig Anreize haben, die von den USA geführte internationale Ordnung herauszufordern und das Machtgleichgewicht zu verändern;

- zweitens die Bereitschaft, um der internationalen Ordnung willen auch dann (militärisch) zu intervenieren, wenn vitale nationale Interessen nicht unmittelbar berührt sind;
- drittens eine Präferenz für multilaterale Mechanismen – damit andere Staaten eine Chance haben, ihre Interessen und Perspektiven zur Geltung zu bringen – und die Bereitschaft, sich selbst den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und gestaltend solche Institutionen aufzubauen und weiterzuentwickeln.

Dass die tatsächliche amerikanische Außenpolitik auch vor der Amtszeit der jetzigen Administration diesem *Idealtypus* nicht entsprochen hat, ist offenkundig. Schon unter Präsident Clinton zeigte sich trotz aller Bemühungen, die amerikanische Führungsrolle im Sinne liberaler Hegemonie zu gestalten, die Tendenz zu einer unilateralen Strategie. Anders als später unter Präsident Bush resultierte diese Tendenz nicht aus der strategischen Orientierung der Administration, sie war vielmehr strukturell bedingt durch die nach Ende des Kalten Krieges erstarkende Rolle des Kongresses im Politikprozess. Der Kongress zeigte sich offen für den Widerstand partikularer gesellschaftlicher und bürokratischer Akteure gegen eine verstärkte multilaterale Einbindung amerikanischer Macht. Ideologisch neigte die Republikanische Mehrheit überdies einer Politik zu, die sich eher an engen nationalen Weltmachtinteressen orientierte als an den Imperativen einer hegemonialen Rolle. Die mehrheitliche Präferenz der amerikanischen Öffentlichkeit für eine multilateral ausgerichtete internationale Führungsrolle spiegelte sich daher nicht in der Politik des Kongresses wider.¹¹ Gleichwohl ist die liberal-hegemoniale Rollenvorstellung als regulative Idee nach wie vor im amerikanischen Selbstverständnis und in der amerikanischen Debatte präsent und eignet sich in dieser Funktion auch als kritische Maxime für den Umgang mit den USA.

⁸ Hierzu siehe die Überlegungen von Barry Buzan, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge: Polity, 2004, S. 187–195.

⁹ Zu diesen beiden Alternativen und ihren Problemen siehe Volker Rittberger/Fariborz Zelli, »Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?«, in: *Die Friedens-Warte*, 78 (2003) 2–3, S. 195–233.

¹⁰ Zur Problematik siehe G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2001; ders., »Getting Hegemony Right«, in: *The National Interest*, (2001) 63, S. 17–24; William C. Wohlforth, »The Stability of a Unipolar World«, in: *International Security*, 24 (Sommer 1999) 1, S. 5–41.

¹¹ Siehe Peter Rudolf, »Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen«, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 217–233; David Skidmore, »Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy«, in: *Foreign Policy Analysis*, 1 (Juli 2005) 2, S. 207–228.

Die grundlegende These der Studie bedarf einer Erläuterung in *drei* Schritten. In einem *ersten* Schritt soll verdeutlicht werden, warum die in den letzten Jahren modisch gewordene Rede vom amerikanischen Imperium den Blick auf die internationale Rolle der USA eher versperrt als erhellt, der Hegemoniebegriff dagegen diese Rolle und die gegenwärtige amerikanische Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis besser erfasst. Im *zweiten* Schritt wird begründet, warum die Re-Orientierung auf ein Rollenverständnis als liberaler Hegemon, wenn überhaupt, dann am ehesten durch eine zweigleisige Politik der kooperativen Unterstützung und der kritischen Distanzierung begünstigt werden kann. In einem *dritten* Schritt wird argumentiert, dass eine solche differenzierte Amerikapolitik eines Strategiemix bedarf, der in der bisherigen Politik zwar angelegt ist, dessen eingehende konzeptionelle Diskussion aber das Bewusstsein für die eigenen Handlungsmöglichkeiten stärken kann. Abschließend folgen einige Überlegungen zu den veränderten institutionellen Kontexten des Umgangs mit den USA.

Überdehntes Imperium oder liberale Hegemonie: Wohin bewegen sich die USA?

Viel war in den letzten Jahren die Rede vom amerikanischen »Imperium«, von amerikanischer Dominanz, von einer imperialen Außenpolitik. Die Entwicklung im Irak, so heißt es jetzt, habe die »imperiale Überdehnung« offenkundig gemacht, der »Titan« sei müde geworden. Inzwischen ist gar die Befürchtung zu hören, die USA könnten als Folge des »Iraksyndroms« dem »isolationistischen Impuls« nachgeben. Eingängige Metaphern und Analogien dieser Art spielen in der Debatte in den USA, aber auch in der weltweiten Diskussion über die amerikanische Außenpolitik eine wichtige Rolle und prägen die Wahrnehmung. Unkritisch aufgenommen, verstellen solche Metaphern und Analogien den Blick auf die tatsächlichen Grundlinien amerikanischer Außenpolitik – und damit auch auf das, worum es in der gegenwärtigen Selbstverständnisdebatte vor allem geht: ob die USA sich wieder auf die Grundlagen und die Handlungslogik liberaler, »wohlwollender« Hegemonie besinnen.

Wie die Rolle der USA wahrgenommen und interpretiert wird, hat Auswirkungen auf die Analyse des gegenwärtigen internationalen Systems und auf die Einschätzung der Entwicklungstendenzen amerikanischer Außenpolitik. Insofern sind eine kritische Analyse der Debatten, die seit einigen Jahren über das amerikanische Imperium geführt werden, und eine möglichst realitätsangemessene Interpretation der internationalen Rolle der USA von mehr als nur akademischem Interesse.¹²

Amerika als Imperium?

Die Rede vom »American Empire«, die vor dem Hintergrund des Vietnamkrieges der radikalen Kritik amerikanischer Außenpolitik gedient hatte, verdankt ihre jüngste Wiederbelebung der Außenpolitik der Bush-Administration. Der Begriff »Imperium« entwickelte sich zur Chiffre, in der sich entschiedene Ablehnung dieser Politik ebenso ausdrücken kann wie begeisterte

Bejahung.¹³ Nicht als strenger analytischer Begriff, sondern als provokative Metapher wird er verwendet – von Kritikern unterschiedlichster Provenienz, die die USA auf dem Weg zu einem »empire« sehen und vor den Gefahren einer »imperialen Strategie« warnen. In geradezu emphatischer Form nutzen den Begriff aber auch manche Befürworter der Bush-Außenpolitik, die offen auszusprechen meinen, was sie als deren unausgesprochene Leitidee identifizieren.¹⁴

Wie wenig die Rede vom »amerikanischen Imperium« dem Verständnis der weltpolitischen Rolle der USA dient, zeigt der Blick auf einige Eigentümlichkeiten der gegenwärtigen Debatte.¹⁵ *Erstens* hat der Begriff offenbar wenig oder nichts mit dem zu tun, was gewöhnlich mit klassischen Imperien assoziiert wird: große räumliche Ausdehnung, multiethnische Zusammensetzung, politische Herrschaft gegen den Willen der beherrschten Völker.¹⁶ *Zweitens* werden die Begriffe Imperium und imperial in einer sehr diffusen Bedeutung gebraucht. Selten wird wirklich bestimmt, was das amerikanische Imperium denn nun spezifisch ausmacht und wie sich der Inhalt dieses Begriffes von anderen Begriffen unterscheidet, mit denen lediglich folgende schlichte Tatsache ausgedrückt wird: Die USA sind ein Staat mit konkurrenzlosen Machtressourcen, der in dem Sinne expansiv agiert, als er seine poli-

¹³ Siehe Paul K. MacDonald, *Imperial Ambitions? United States Foreign Policy and the Language of Empire*, Stanford: Stanford Institute for International Studies, 2.2.2005 (mimeo).

¹⁴ Ein sich seiner selbst bewusster Imperialismus – so die Botschaft – sei alternativen internationalen Ordnungen vorzuziehen; erst wenn die Amerikaner den imperialen Charakter der von ihnen geführten Ordnung anerkennen, eröffne sich die Möglichkeit, aus den Fehlern früherer Imperien zu lernen. Siehe Niall Ferguson, »The Unconscious Colossus: Limits of (& Alternatives to) American Empire«, in: *Daedalus*, 134 (Frühjahr 2005) 2, S. 18–33 (Zitate S. 21).

¹⁵ Einen guten Überblick vermitteln die Texte in: Ulrich Speck/Natan Sznaider (Hg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2003. – Fundierte Kritik an dieser problematischen Diskussion üben die Beiträge in: Craig Calhoun/Frederick Cooper/Kevin W. Moore (Hg.), *Lessons of Empire: Imperial Histories and American Power*, New York/London: The New Press, 2006.

¹⁶ So in der Definition von Dominic Lieven, *Empire: The Russian Empire and Its Rivals*, New Haven/London: Yale University Press, 2000, S. xif.

¹² Siehe Nick Bisley, »Neither Empire nor Republic: American Power and Regional Order in the Asia-Pacific«, in: *International Politics*, 43 (2006) 2, S. 197–218 (198f).

tischen und wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen weltweit durchsetzen möchte.¹⁷ Wird – und das ist eine dritte Eigentümlichkeit des Imperiumsdiskurses – jedoch ein genauer bestimmtes Verständnis von Imperium zugrunde gelegt – nämlich ein hierarchisches internationales System, in dem ein Staat nahezu das Monopol über die organisierte Gewaltanwendung hat und untergeordnete Staaten ihre Sicherheit dem imperialen Staat anvertrauen und somit ein zentrales Element ihrer Souveränität aufgeben –, dann stellt sich die Frage: Sind Staaten wie Saudi-Arabien, deren äußere Sicherheit im wesentlichen durch die USA garantiert wird, Teil des amerikanischen Imperiums, auch wenn der amerikanische Einfluss auf deren innere Struktur, aber auch auf deren Außenverhalten sehr begrenzt ist? Viertens schließlich wird der Begriff auf der einen Seite benutzt, um eine angebliche radikale Abkehr von der außenpolitischen Orientierung nach 1945 zu kritisieren; auf der anderen Seite findet sich jene Sicht, nach der die Politik der Bush-Administration nur zugespitzter Ausdruck einer seit langem verfolgten imperialen Politik ist.

Wie konnte ein so schillernder Begriff wie der des Imperiums solche Resonanz finden? Sicher auch deshalb, weil er die einzigartige Machtfülle und Stellung der USA im internationalen System seit Ende des Ost-West-Konflikts zu erfassen schien, eingängiger als es die Rede von der »indispensable nation«, von »leadership«, von »primacy« oder »unipolarity« vermochte. Wenn von Imperium und imperial die Rede ist, dann ist jedoch oft etwas gemeint, was ein anderer Begriff besser zum Ausdruck bringt: Hegemonie.¹⁸

Nicht eine Verwischung zum Zwecke des historischen Vergleichs,¹⁹ sondern eine klare Abgrenzung der Begriffe Imperium/imperial und Hegemonie/hegemonial dient dem Verständnis der internationalen

Rolle der USA und der gegenwärtigen Entwicklung.²⁰ Der Begriff Imperium beinhaltet im historischen Verständnis, daran hat der Historiker Paul Schroeder überzeugend erinnert, »politische Kontrolle, die von einer organisierten politischen Einheit über eine andere, von ihr getrennte und fremde Einheit ausgeübt wird«.²¹ Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um direkte, formale Kontrolle handeln, in Form einer Besatzung, einer Annexion oder eines Protektorates. Es kann auch indirekte, informelle Herrschaft sein, sei es in Gestalt ökonomischer oder kultureller Dominanz, sei es in Form der latenten oder offenen Drohung, militärisch zu intervenieren. Grundlegendes Spezifikum eines Imperiums ist die wie auch immer ausgeübte »final authority«. Gewiss ist es schwierig zu bestimmen, ab welchem Punkt informell ausgeübte Macht sich tatsächlich in derartigen Einfluss umsetzt, so dass von wirkungsvoller Kontrolle gesprochen werden kann.²² Erst in diesem Stadium würde es sich tatsächlich um ein informelles Imperium handeln – und nicht nur um imperiale Ambitionen.²³

Amerikanische Hegemonie

Der Begriff Hegemonie – sei es in globaler, sei es in regionaler Ausprägung – bezeichnet vorherrschenden Einfluss und die anerkannte Führungsposition einer

20 Diese analytisch sinnvolle Trennlinie fehlt bei der Annahme eines fließenden Übergangs zwischen Hegemonie und Imperium. Für Münkler ist das Unterscheidungskriterium nicht die »Einmischung in die inneren Angelegenheiten der kleineren Staaten«, sondern das Machtverhältnis zwischen Staaten. Ein Hegemon ist aus dieser Sicht »der Erste unter tendenziell Gleichen«, ein Imperium liegt dann vor, wenn das »Machtgefälle zwischen der Zentralmacht und den anderen Angehörigen der politischen Ordnung so groß geworden ist, dass es auch durch Gleichheitsfiktionen nicht mehr überbrückt werden kann.« (Herfried Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin: Rowohlt, 2005, S. 77.)

21 Paul Schroeder, »Is the U.S. an Empire?«, 16.2.2004, <<http://hnn.us/articles/1237.html>> (»political control exercised by one organized political unit over another unit separate from and alien to it.«)

22 Siehe Joseph A. Fry, »Imperialism, American Style, 1890–1916«, in: Gordon Martel (Hg.), *American Foreign Relations Reconsidered, 1890–1993*, London/New York: Routledge, 1994, S. 52–70 (53).

23 Und dies ist eine empirische, keine konzeptionelle Frage. Ein wesentliches empirisches Defizit der Imperiumsdiskussion ist es, dass die Raumdimension, die Reichweite und die Grenzen des angeblichen amerikanischen Imperiums nie bestimmt werden.

17 Siehe Campbell Craig, »American Realism versus American Imperialism«, in: *World Politics*, 57 (Oktober 2004) 1, S. 143–171 (159).

18 Der Begriff Imperium lässt sich zur Charakterisierung der gegenwärtigen US-Außenpolitik allenfalls im Sinne dessen anwenden, was im neuzeitlichen Staatensystem einmal »universal empire« genannt wurde: die vorherrschende Position im Staatensystem. Aber zur Kennzeichnung dieser Rolle wird im heutigen Sprachgebrauch eher der Begriff globale Hegemonie verwendet. Dazu David C. Hendrickson, »The Curious Case of American Hegemony: Imperial Aspirations and National Decline«, in: *World Policy Journal*, 22 (Sommer 2005) 2, S. 1–22.

19 Wie bei Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire*, London: Penguin Books, 2004.

politischen Einheit im Rahmen eines Systems ohne letzte Entscheidungsautorität.²⁴ Nun ist Hegemonie bei näherem Hinsehen ebenfalls ein umstrittener Begriff, der in unterschiedlichen Theorieansätzen unterschiedlich gebraucht wird.²⁵ Unstrittig ist aber, dass Hegemonie einer materiellen Grundlage bedarf, entsprechender Machtressourcen, über deren volles Spektrum heute nur die USA verfügen.²⁶ Hegemonie in dem Verständnis, das den folgenden Überlegungen zugrunde liegt, umfasst zum einen überragende Machtressourcen, zum anderen ihren Einsatz zu Zwecken internationaler Führung.²⁷

Die Hegemonie der USA – verstanden als die Fähigkeit der wirtschaftlich und militärisch führenden Macht, Regeln und Institutionen internationaler Politik in starkem Maße zu bestimmen – war selbst in der Phase größter Machtfülle nach 1945 nie umfassend, sondern stets regional und funktional begrenzt.²⁸ Die USA waren nach den Erfahrungen der dreißiger und vierziger Jahre am Ende des Zweiten

Weltkrieges entschlossen, die Rolle des Hegemons zu übernehmen, um eine stabile internationale Ordnung zu schaffen, in dem das liberal-kapitalistische System der USA gedeihen konnte.²⁹ Diese Hegemonie hatte eine spezifisch amerikanische Form. Denn amerikanische Außenpolitik nach 1945 war von der Vorstellung einer multilateralen Ordnung geleitet. In reiner Form erforderte sie den Aufbau von Institutionen, deren Regeln für alle gelten sollten. Durch diese Orientierung unterschied sich die liberale amerikanische Hegemonie in der Tat von allen sonstigen Formen hegemonialer Machtausübung.³⁰ Die Vision einer multilateralen Ordnung beruhte insofern nicht nur, wie es die realistische Kritik sieht, auf naivem Idealismus, und das Bekenntnis zu dieser Vision stellte auch nicht nur eine rhetorische Verbrämung von Machtpolitik dar. Vielmehr verhielt es sich so, dass die USA als Führungsmacht aus Interesse an einer multilateralen Ordnung ihrem unilateralen Handeln Schranken setzten. Es war der Multilateralismus einer im westlichen System eindeutig vorherrschenden Macht, der ihr weiten Handlungsspielraum ließ.³¹

Charakteristisch war die Einbindung anderer Staaten in die ordnungspolitischen Vorstellungen und die normativen Ideen der hegemonialen Macht.³² Amerikanische Hegemonie war in diesem Sinne von vornherein nicht territorial und imperial ausgerichtet, sondern institutionell. Insofern lässt sich mit Blick auf die wichtigen internationalen Organisationen von einer »institutionalisierten Hegemonie« liberaler Ideen sprechen – und damit gar vom »Westen« insgesamt als »kollektivem Hegemon«. Den USA kam in diesem Gebilde eine konstitutive und durchsetzende Funktion zu.³³

Hegemoniale Außenpolitik der USA hat je nach Adressaten unterschiedliche Gesichter: gegenüber

24 »Hegemony means clear, acknowledged leadership and dominant influence by one unit within a community of units not under a single authority.« (Schroeder, »Is the U.S. an Empire?« [wie Fn. 21].) – Für Michal Doyle dagegen ist der entscheidende Unterschied zwischen Imperium und Hegemonie die Reichweite effektiver politischer Kontrolle: »Control of both foreign and domestic policy characterizes empire, control of only foreign policy, hegemony.« (Michael W. Doyle, *Empires*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1986, S. 40.) Hegemonie wird in diesem Verständnis zu einem rein relationalen Konzept, die systemische Ebene und der Einfluss, den ein Staat auf die Normen und Regeln internationaler Politik nimmt, fallen aus dieser Definition heraus.

25 Siehe Miriam Prys, *The Contested Concept of Hegemony: Using Conceptual Analysis as a Toll for Clarification*, Paper presented at the 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, 17.–20.3.2004.

26 Siehe dazu ausführlich Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth, »American Primacy in Perspective«, in: *Foreign Affairs*, 81 (Juli–August 2002) 4, S. 20–33.

27 Dazu Michael Cox, »September 11th and U.S. Hegemony – Or Will the 21st Century Be American Too?«, in: *International Studies Perspectives*, 3 (Februar 2002) 1, S. 53–70 (55). – Werner Link definiert Hegemonie im Anschluss an das klassische Werk von Heinrich Triepel als ein »Führungsverhältnis, bei dem ein mächtiger Staat »bestimmenden Einfluss« ausübt und andere Staaten (die »Gefolgsstaaten«) dies akzeptieren.« (Werner Link, »Hegemonie und Gleichgewicht der Macht«, in: Mir A. Ferdowsi [Hg.], *Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Konzeptionen–Akteure–Regionen*, 3. Auflage, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2004, S. 43–61 [45].)

28 Siehe zum Hegemonieverständnis Joseph S. Nye, jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, S. 37–40.

29 Siehe Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford: Stanford University Press, 1992.

30 Sie reflektierte, wie John Gerard Ruggie argumentiert hat, die politische Idee und Identität der USA als einer im Prinzip jedem offenstehenden Gemeinschaft. Siehe John Gerard Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York: Columbia University Press, 1996, S. 20–27.

31 Siehe Robert W. Tucker, »The Future of a Contradiction«, in: *The National Interest*, (Frühjahr 1996) 43, S. 20–27 (26).

32 John Agnew, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia: Temple University Press, 2005, S. 1f.

33 Donald J. Puchala, »World Hegemony and the United Nations«, in: *International Studies Review*, (2005) 7, S. 571–584.

demokratischen Verbündeten im Sinne wohlwollender Hegemonie auf »weicher Macht« beruhend und konsensorientiert, gegenüber autoritären Staaten sich auf harte Machtressourcen stützend und zwangsausübend – ja unter Umständen imperiale Formen annehmend.³⁴ Imperial war die Politik vor allem an der Peripherie des internationalen Staatensystems und in besonderem Maße in der originären westlichen Einflussphäre.³⁵

Bushs Hegemonialismus

Unter Präsident Bush diente die Formel vom »Globalen Krieg gegen den Terror« – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungswaffen gerichteten Form – zur Legitimation für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas³⁶: eines Hegemonialismus mit imperialen Implikationen, einer »grand strategy«, die nicht in erster Linie auf die konsensorientierte Kooperation innerhalb multilateraler Institutionen setzt, sondern auf einseitiges Handeln und harte, »erzwingende Macht« zur Durchsetzung eigener, sehr weit verstandener Sicherheitsinteressen.³⁷ Zentrale Prinzipien in diesem Paradigma sind: erstens die Bewahrung einer überlegenen Machtposition der USA, insbesondere der für andere Staaten unerreichbaren militärischen Überlegenheit als Garantie für internationale Stabilität (im Sinne der Theorie »hegemonialer Stabilität«); zweitens die strategische Unabhängigkeit, das heißt die Verbindung eines ausgeprägten Unilateralismus mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus, der

internationale Institutionen dann als nützlich ansieht, wenn sie außenpolitischen Aktionen internationale Legitimität verleihen und die Kosten für die USA verringern helfen; drittens die Ausweitung des Verständnisses legitimer Selbstverteidigung im Sinne eines Rechts auf offensive »präventive Selbstverteidigung«; viertens die Transformation autokratischer Staaten in Richtung Freiheit und Demokratie, und zwar – und das ist das tatsächlich Neue – mit der arabischen Welt im Fokus.

Die Irakintervention war imperiale Konsequenz des neuen amerikanischen Hegemonialismus, Ausdruck der großen Rolle, die militärischer Macht zugewiesen wird, der Überzeugung, die USA seien eine Kraft des Guten, der optimistischen Einschätzung amerikanischer Fähigkeiten und des Willens zur aktiven Gestaltung des globalen sicherheitspolitischen Umfelds.³⁸ Die Intervention zeigte: Die USA sind den »imperialen Versuchungen«³⁹ ausgesetzt, denen Großmächte in der Geschichte immer wieder erlagen: dem präventiven offensiven Einsatz militärischer Macht, um potentielle künftige Bedrohungen auszuschalten – getrieben in diesem Fall von dem nach dem 11. September 2001 aktivierten, in der amerikanischen Geschichte immer wieder zu findenden Streben nach »absoluter Sicherheit«.⁴⁰

Aber schon die transatlantische Kontroverse im Vorfeld des Krieges zeigte, dass eine der grundlegenden Prämissen der Bush-Außenpolitik falsch war: die Prämisse nämlich, dass bei entschlossener Führung und Willensstärke die zunächst skeptischen Staaten auf den Zug aufspringen (*bandwagoning*) und so dem amerikanischen Handeln jene internationale Legitimität verleihen würden, auf die die USA in ihrem traditionellen Selbstverständnis als »wohlwollender Hegemon« auch aus innenpolitischen Gründen bis zu einem gewissen Grad angewiesen sind.⁴¹ Die Besetzung des Irak schließlich zeigte die Grenzen amerikanischer militärischer Machtentfaltung auf – und die Grenzen »imperialer« Politik.

Irak war Kulmination und Krise des neuen außenpolitischen Paradigmas. Dieses wurde zwar nicht

³⁴ Zu dieser differenzierten Sicht hegemonialer Außenpolitik siehe Bernd W. Kubbig, »Between Self-Restraint and »All Options Open«: Positioning the US Hegemon in the Democratic/Non-Democratic Divide. Conclusions«, in: ders. (Guest Editor), *Toward a New American Century? The US Hegemon in Motion – Amerikastudien*, 46 (2001) 4, S. 661–686.

³⁵ Siehe G. John Ikenberry, »Illusions of Empire: Defining the New American Order«, in: *Foreign Affairs*, 83 (März/April 2004) 2, S. 144–156.

³⁶ Detailliert mit ausführlichen Belegen siehe Peter Rudolf, *George W. Bushs außenpolitische Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 25/2005), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1395>.

³⁷ Zu den Begriffen siehe Michael Barnett/Raymond Duvall, »Power in International Politics«, in: *International Organization*, 59 (Winter 2005), S. 39–75 (62ff). Zur Frage, ob und inwieweit sich in der Bush-Außenpolitik eine ideologische Wende zu imperialer Politik abzeichnet, siehe auch John Agnew, »American Hegemony into American Empire? Lessons from the Invasion of Iraq«, in: *Antipode*, 2003, S. 871–885.

³⁸ So James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking Penguin, 2004, S. 362ff.

³⁹ Siehe Jack Snyder, »Imperial Temptations«, in: *The National Interest*, (Frühjahr 2003) 71, S. 29–40.

⁴⁰ Siehe James Chace/Caleb Carr, *America Invulnerable: The Quest for Absolute Security from 1812 to Star Wars*, New York: Summit Books, 1988.

⁴¹ Robert Kagan, »America's Crisis of Legitimacy«, in: *Foreign Affairs*, 83 (März/April 2004) 2, S. 65–87.

durch ein neues abgelöst.⁴² Doch haben beschränkte außenpolitische Handlungsoptionen und eine veränderte personelle Konstellation den ursprünglich geradezu revolutionären Elan gedämpft, das Zugehen auf andere Staaten erzwungen und zur Rückbesinnung auf eine geschmeidige Diplomatie beigetragen.⁴³ Die Begrenztheit strategischer Optionen zeigte sich insbesondere im Umgang mit den beiden verbleibenden Staaten auf der »Achse des Bösen«: Nordkorea und Iran. Schon seit einiger Zeit im Falle Nordkoreas,⁴⁴ mittlerweile auch im Falle Irans⁴⁵ agieren die USA unter Präsident Bush nolens volens im Rahmen eines Konzerts der Großmächte – und nicht als hegemoniale oder gar imperiale Macht. Noch ist schwer zu sagen, ob sich in der Politik der Bush-Administration eine nachhaltige Rückbesinnung auf die Handlungslogik liberaler Hegemonie (»multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig«) vollzieht.

Imperiale Überdehnung?

Massive Ausgaben für das amerikanische Militär und den Krieg im Irak auf der einen, Steuersenkungen auf der anderen Seite – und beides mit der Konsequenz eines großen, durch ausländische Geldzuflüsse finanzierten Haushaltsdefizits: kein Wunder, dass die Debatte um die »imperiale Überdehnung« wieder eingesetzt hat. Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts war sie in einer pessimistischen »fin-de-siècle«-Stimmung schon einmal aufgebrochen. Das Ende des sowjetischen Imperiums und der Wirtschaftsboom der

neunziger Jahre ließen diese Diskussion jedoch alsbald verstummen.⁴⁶

Eine Kombination von kostspieligen internationalen Engagements und wirtschaftlicher Schwäche werde – so das mittlerweile wieder zu hörende Argument – zum hegemonialen Niedergang führen. Die USA würden dem Schicksal anderer hegemonialer Mächte nicht entrinnen können.⁴⁷ Vorhersagen dieser Art sind weniger als Prognosen unausweichlicher Entwicklungen zu interpretieren, sondern als Aufruf zur Umkehr, zur Hinwendung zu einer weniger ambitionierten, bescheideneren Außenpolitik.

Doch sind die USA heute schon der »müde Titan«, der Großbritannien vor hundert Jahren einst war, wie Timothy Garton Ash meint?⁴⁸ Die Analogie – da hat John Ikenberry, ein Kritiker imperialer Ambitionen, recht – ist jedenfalls falsch: Großbritannien war schlicht imperial überdehnt, die USA sind es nicht. Großbritannien zu Beginn des 20. und die USA zu Beginn des 21. Jahrhunderts unterscheiden sich grundlegend in ihrer relativen Machtposition. Großbritannien hatte damals den Zenit seiner Macht längst überschritten, von den USA lässt sich dies nicht sagen. Die USA, vielleicht auch Deutschland hatten zu jener Zeit Großbritannien als führende Industriemächte abgelöst, die USA liegen wirtschaftlich noch weit vorne. Nicht materielle Überdehnung, sondern »awful leadership« ist für Ikenberry das amerikanische Problem. Die internationale Konstellation sei für eine langfristige Institutionalisierung der amerikanischen Führungsrolle günstig; das Problem sei eher eine kluge Außenpolitik, nicht ein Mangel an Machtressourcen.⁴⁹ Auch in finanzieller Hinsicht lässt sich nicht von »imperialer Überdehnung« sprechen. Der Anteil der Verteidigungsausgaben liegt bei etwa 4% des Bruttoinlandsprodukts – weit weniger als im Kalten Krieg.⁵⁰

⁴² Die Nationale Sicherheitsstrategie von 2006 lässt im Vergleich zu der von 2002 zwar eine Schwerpunktverlagerung zur Förderung von Demokratie erkennen, sie stellt jedoch keinen neuen strategischen Entwurf dar, sondern enthält im Kern die Grundelemente der Strategie von 2002. Als kritische Analyse siehe Lawrence Korb/Caroline Wadhams, *A Critique of the Bush-Administration's National Security Strategy*, Muscatine, IA: The Stanley Foundation, Juni 2006 (Policy Analysis Brief).

⁴³ Siehe hierzu und zum folgenden James Kitfield, »Foreign Policy – After the Revolution«, in: *National Journal*, 4.2.2006; Richard N. Haass, »Is There a Doctrine in the House?«, in: *The New York Times*, 8.11.2005.

⁴⁴ Siehe hierzu David Kerr, »The Sino-Russian Partnership and U.S. Policy toward North Korea: From Hegemony to Concert in Northeast Asia«, in: *International Studies Quarterly*, 49 (September 2005) 3, S. 411–437.

⁴⁵ Siehe etwa David E. Sanger, »Bush's Realization on Iran: No Good Choice Left Except Talks«, in: *The New York Times*, 1.6.2006.

⁴⁶ Siehe Rudolf Witzel, »Der Niedergang Amerikas – Mythos oder Realität? Zur Selbstverständnisdebatte in den USA«, in: Bernd W. Kubbig (Hg.), *Transatlantische Unsicherheit. Die amerikanisch-europäischen Beziehungen im Umbruch*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch, 1991, S. 105–124; Paul Kennedy, »Fin-de-Siècle America«, in: *The New York Review of Books*, 28.6.1990, S. 31–40.

⁴⁷ Siehe Christopher Layne, »The Cost of Empire«, in: *The American Conservative*, 3.10.2003.

⁴⁸ Timothy Garton Ash, »Stagger On, Weary Titan«, in: *The Guardian*, 25.8.2005.

⁴⁹ G. John Ikenberry, *Weary Titan or Poorly Led Superpower?*, 5.9.2005, zugänglich über <<http://americaabroad.tpmcfe.com>>.

⁵⁰ Abgesehen von den Militärausgaben lässt sich, wie Joseph

Es lässt sich schwer vorhersagen, wie lange die gegenwärtige Politik von »Kanonen und Butter« trägt, wie lange es möglich ist, »ein durch niedrige Kapitalmarktzinsen getriebenes hohes inländisches Konsumniveau und ein hohes Budgetdefizit bei daraus resultierendem wachsendem Leistungsbilanzdefizit mit einem annehmbaren gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu verbinden.«⁵¹ Verlagerung von Lasten auf andere Staaten, sei es über Vereinbarungen, sei es über Marktmechanismen, ist eine Möglichkeit, den wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken; die Erhöhung der unter Präsident Bush massiv gesenkten Steuern und Ausgabenkürzungen eine andere, politisch wenig opportune. Wie dem auch sei: Rein ökonomisch sind die USA nicht an den Grenzen der derzeitigen Politik angelangt.

Militärisch dagegen ist Irak längst ein Fall von »imperialer Überdehnung«. Die Besetzung des Irak hat die amerikanischen Streitkräfte – genauer die Bodentruppen – arg strapaziert.⁵² Wenn das amerikanische Militär im Rahmen eines »gemäßigt optimistischen« Szenarios bis Ende 2006 die direkt im Irak stationierten Truppen auf knapp 100 000 Mann reduzieren würde, wäre ein Niveau erreicht, das aus rein militärischer Sicht auf längere Zeit aufrechterhalten werden könnte.⁵³ Politisch muss die Administration keine ernstzunehmenden Rückzugsforderungen und entsprechende Fristen des Kongresses fürchten. Ihr ist es gelungen, die Deutung des Irakkriegs als Teil des »Krieges gegen den Terror« in einem Maße durchzusetzen und auf die Alternative »Sieg oder Niederlage« und die Demonstration amerikanischer Entschlossenheit zuzuspitzen, dass die Kritik im Kongress trotz des Rückgangs der öffentlichen Unterstützung für den Krieg zahnlos bleibt.⁵⁴

Nye es formulierte, eher ein »imperial understretch« feststellen. Die Ausgaben für das State Department und die United States Agency for International Development belaufen sich auf nur ein Prozent des Bundeshaushalts. Joseph S. Nye, »Ill-Suited for Empire«, in: *The Washington Post*, 25.5.2003.

⁵¹ Siehe hierzu und zum folgenden Jens van Scherpenberg, *Der geborgte Aufschwung. Die wirtschaftspolitische Bilanz der Regierung Bush 2001–2004*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (S. 40/2004), S. 33ff (Zitat S. 33).

⁵² Siehe Congressional Budget Office, *An Analysis of the U.S. Military's Ability to Sustain an Occupation in Iraq: An Update*, 5.10.2005.

⁵³ Siehe Bradley Graham/Robin Wright, »3 Brigades May Be Cut in Iraq Early in 2006«, in: *The Washington Post*, 23.11.2005, S. A01.

⁵⁴ Das zeigte sich deutlich im Juni 2006, als beide Häuser des Kongresses zum erstenmal nach dem Einmarsch im Irak eine breite Debatte über den Krieg führten. Mit 256 zu 153 Stim-

men, darunter 42 Demokraten, stimmte das Repräsentantenhaus für eine Resolution, in der die Unterstützung für den Sieg im »Krieg gegen den Terror« bekundet und die Setzung »willkürlicher Termine« für den Rückzug amerikanischer Truppen aus dem Irak abgelehnt wurde. Im Senat stimmten 31 Demokratische Senatoren zusammen mit allen Republikanern gegen eine von Senator Kerry eingebrachte Initiative, nach der die meisten amerikanischen Streitkräfte bis Juli 2007 aus dem Irak abgezogen werden sollten, mit Ausnahme jener Streitkräfte, die für die Ausbildung der irakischen Sicherheitskräfte, den Schutz von Amerikanern und die Bekämpfung von Terroristen notwendig seien. Siehe Jonathan Broder, »Iraq Echoes in Both Chambers«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 19.6.2006, S. 1700; John M. Donnelly, »Senate's Iraq War Debate Yields No New Answers«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 26.6.2006, S. 1783.

⁵⁵ Die Hälfte der Amerikaner sah in der Intervention bereits einen Fehler, als die Zahl der amerikanischen Toten Anfang 2005 bei 1500 lag. In Vietnam starben 20 000 Amerikaner, bis die Hälfte der Öffentlichkeit im Jahre 1968 vor dem Hintergrund der sogenannten Tet-Offensive den Krieg als Fehler wertete. Siehe John Mueller, »The Iraq Syndrome«, in: *Foreign Affairs*, 84 (November/Dezember 2005) 6, S. 44–54.

⁵⁶ Siehe die Einschätzung von Lawrence Freedman, »Rumsfeld's Legacy: The Iraq Syndrome«, in: *The Washington Post*, 9.1.2005, S. B04.

⁵⁷ »Stop the World, We Want to Get Off«, in: *The Economist*, 17.11.2005; »Americans Are More Isolationist, Poll Finds«, in: *International Herald Tribune*, 18.11.2005, S. 2.

Neuer »Isolationismus«?

Doch hat das Trauma Irak die Amerikaner isolationistischer gestimmt, wie Berichte in internationalen Zeitungen und Zeitschriften suggerieren?⁵⁷ Durchaus zu erwarten ist, dass eine Debatte über den neuen Isolationismus heraufzieht, nicht zuletzt, weil US-Administrationen generell versucht sind, Kritiker ihrer Politik mit dem Stigma des Isolationismus zu

belegen, und inzwischen auch Präsident Bush vor der »falschen Behaglichkeit des Isolationismus« warnt.⁵⁸ Doch der amerikanische Isolationismus ist ein komplexes, oft missverständliches Phänomen.⁵⁹ Die isolationistische Tradition nahm im Laufe der amerikanischen Geschichte unterschiedliche Prägungen an, ihre entscheidenden Facetten blieben jedoch konstant: die Idee der Bündnisfreiheit; die Nichtteilnahme an Kriegen anderer Staaten; die Betonung nationaler Souveränität wie auch eines größtmöglichen Maßes an Entscheidungsfreiheit und als Konsequenz dessen ein ausgeprägter Unilateralismus. Die Ablehnung militärischer Interventionen war ein keineswegs notwendiger Bestandteil des Isolationismus, wenngleich in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts die Vermeidung eines Krieges, vor allem eines Krieges in Europa, neben dem Unilateralismus zur zweiten tragenden Säule des Isolationismus wurde.

Eine Minderheit von etwa einem Fünftel der Amerikaner ist traditionell der isolationistischen Strömung im Sinne weitgehender weltpolitischer Enthaltensamkeit zuzurechnen. Die vorherrschende Stimmung in der Öffentlichkeit der USA lässt sich weniger als »Wiederbelebung« des Isolationismus denn als Absage an die imperialen Implikationen der Bush-Außenpolitik interpretieren, als Wunsch, dass die Administration zu einer bescheideneren, »traditionelleren« internationalistischen Außenpolitik zurückkehrt. Gewiss, der Anteil jener Amerikaner ist auf 41% gestiegen, die meinen, die USA sollten sich international vor allem um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern und andere Staaten sich selbst überlassen. Im Jahre 2002 hatten dem nur 30% zugestimmt. Jetzt liegen die Werte auf dem bisherigen Höchststand, den sie 1976 und fast zwanzig Jahr später 1995 schon einmal mit jeweils 41% erreicht hatten. Doch drückt sich darin wirklich so etwas wie Isolationismus aus oder nicht vielmehr das Unbehagen über die Außenpolitik von

Präsident Bush? Lässt sich die Tatsache, dass der Anteil derjenigen, die eine positive Sicht auf die Vereinten Nationen haben, von 77% (2002) auf 48% gesunken ist, als Beleg für einen wachsenden Isolationismus werten, wenn zur gleichen Zeit 84% der Befragten meinen, dass die amerikanisch-europäische Partnerschaft so eng sein sollte, wie sie in der Vergangenheit war? Es spricht nicht gerade für eine Rückzugsstimmung, wenn die Hälfte der Amerikaner der Meinung ist, dass die USA ihren Status als einzige militärische Supermacht aufrechterhalten sollen (ein gutes Drittel wäre bereit zu akzeptieren, dass ein anderer Staat genauso mächtig wird wie die USA). Trotz der Irakerfahrung ist aus Sicht der Öffentlichkeit die Logik des Präventivkrieges nicht obsolet geworden: Eine knappe Mehrheit hält den Einsatz der Streitkräfte gegen Staaten, die die USA ernsthaft bedrohen, aber noch nicht angegriffen haben, für gerechtfertigt.⁶⁰

Die Entwicklungen in der öffentlichen Meinung spiegeln die Tatsache wider, dass die hegemonial-unilaterale Strategie der Bush-Administration keineswegs den kollektiven Präferenzen der amerikanischen Öffentlichkeit entsprach. Deren Präferenz zugunsten eines eher kooperativen Internationalismus hatte sich nach dem 11. September 2001 nicht grundlegend verändert.⁶¹

Rückbesinnung auf die Grundlagen liberaler Hegemonie?

In der gegenwärtigen Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis der USA geht es nicht um die Preisgabe der internationalen Führungsrolle, sondern im Kern darum, wie sich eine solche Rolle dauerhaft im Sinne liberaler Hegemonie institutionell absichern und politisch legitimieren lässt. Das ist zugegebenermaßen eine sehr zugespitzte Einschätzung der gegenwärtigen außenpolitischen Debatte. Doch zwei prominente Beiträge zu dieser Debatte, einer aus der Feder

⁵⁸ »America rejects the false comfort of isolationism«. So Präsident Bush in der »State of the Union Address 2006«, 31.1.2006, in der die Worte Isolationismus bzw. Isolation viermal auftauchen.

⁵⁹ Siehe Manfred Jonas, *Isolationism in America, 1935–1941*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1966; ders., »Isolationism«, in: Alexander DeConde (Hg.), *Encyclopedia of American Foreign Policy. Studies of the Principal Movements and Ideas*, Bd. 2, New York: Charles Scribner's Sons, 1978, S. 496–506; Bear F. Braumoeller, *The Myth of American Isolationism*, Cambridge, MA: Harvard University, Department of Government, mimeo, o.J.; Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*, Boston/New York: Houghton Mifflin, 1997, S. 39–56.

⁶⁰ The Pew Research Center For The People and The Press, *America's Place in the World 2005: Opinion Leaders Turn Cautious, Public Looks Homeward*, Washington, D.C., 17.11.2005, zugänglich über <www.people-press.org>.

⁶¹ Gestiegen war jedoch die Bereitschaft, den Einsatz amerikanischer Bodentruppen zu billigen. Siehe Shoon Kathleen Murray/Christopher Spinoza, »The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last?«, in: Eugene R. Wittkopf/James M. McCormick (Hg.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, 4. Auflage, Lanham: Rowman & Littlefield, 2004, S. 97–115 (100–105).

eines (geläuterten) Neokonservativen wie Francis Fukuyama, der andere aus der eines eher traditionellen moderaten Republikanischen Internationalisten wie Richard Haass zeugen sehr klar von dieser Suche nach (neuen) Formen, in denen sich die internationale Führungsrolle der USA kooperativ-institutionell bewahren lässt.⁶²

Nach wie vor konkurrieren in den USA in erster Linie zwei Varianten hegemonialer Außenpolitik miteinander.⁶³ Das ist zum einen die unilaterale, unter Präsident Bush nach dem 11. September 2001 imperial zugespitzte und um das Element der Demokratieförderung bereicherte Version; zum anderen die eher liberal-multilaterale, die der Demokratischen Partei nahestehende außenpolitische Experten in Gestalt eines an die Tradition Wilsons und Trumans anknüpfenden »progressiven Internationalismus« propagieren, der bei aller multilateralen Orientierung die Bereitschaft zum Einsatz militärischer Stärke betont.⁶⁴ Die intellektuellen Verfechter eines Rückzugs auf die Rolle einer unilateral agierenden Gleichgewichtsmacht – die Bezeichnung »isolationistisch« hierfür ist irreführend – haben zwar schon seit Ende des Kalten Krieges einen alternativen Rahmen für eine weniger ambitionierte Außenpolitik angeboten.⁶⁵ Doch sie sind mit ihren Vorstellungen am Rande der Debatte angesiedelt; in den Meinungsspalten der großen Elitenzeitungen und Politikjournale finden

die Diskussionen innerhalb des breiten hegemonialen Paradigmas statt.

Wenn diese Interpretation, wie sie hier entwickelt wurde, zutrifft, dann stellt sich umso dringlicher die Frage: Wie sollte versucht werden, diese Debatte zwischen Verfechtern unterschiedlicher Varianten hegemonialer Politik von außen im Sinne des liberal-multilateralen Verständnisses der amerikanischen Führungsrolle zu beeinflussen?

⁶² Siehe Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven/London: Yale University Press, 2006; Richard N. Haass, *The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course*, New York: Public Affairs, 2005.

⁶³ Zur Struktur des außenpolitischen Diskurses und den Grundorientierungen siehe Peter Rudolf, »New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Diskurses in den USA«, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 61–95; ders., »Weltmacht USA: Sicherheitspolitische Konzeptionen und Kontroversen«, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, München: Wilhelm Fink Verlag, 2002, S. 147–162.

⁶⁴ Propagiert wird eine solche Politik vor allem von zwei den Demokraten nahestehenden Think Tanks, dem Progressive Policy Institute und dem Center for American Progress. Siehe etwa Ronald Asmus u.a., *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, 30.10.2003, <www.ppionline.org/specials/security_strategy>.

⁶⁵ Vertreten wird diese Orientierung vor allem vom liberalen Cato-Institute und in den Spalten der Zeitschrift *The American Conservative*.

So viel Kooperation wie möglich, so viel Kritik wie nötig: Die Maxime einer zweigleisigen Amerikapolitik

Außenpolitisches Handeln beruht sehr oft auf unsicheren kausalen Annahmen über dessen mögliche Wirkungen. Das gilt auch für die *Amerikapolitik*. Sie sollte sich, so das Argument, von der plausiblen Annahme leiten lassen, dass von außen Einfluss auf die internationale Rolle der USA genommen werden kann: sei es, dass direkt die Wahl außenpolitischer Optionen beeinflusst wird, sei es indirekt in dem Sinne, dass deutsche, dass europäische Positionen in der amerikanischen Debatte Gehör finden, von Akteuren aufgegriffen werden und so auf den Kontext außenpolitischer Entscheidungen einwirken.⁶⁶ Denn die außenpolitischen Konflikte im transatlantischen Verhältnis – und nur wo Konflikte ausgebrochen sind oder auszubrechen drohen, bedarf es zur Durchsetzung eigener Positionen der Einflussnahme – werden im Rahmen eines Beziehungsgeflechts ausgetragen, das dem Idealtyp »komplexer Interdependenz« sehr nahe kommt: eines Geflechts, in dem Fragen militärischer Sicherheit nicht dominieren, sondern vielerlei Themen auf der Agenda stehen, und die Staaten durch mannigfaltige transgouvernementale und deren Gesellschaften durch ein dichtes Netzwerk transnationaler Beziehungen verbunden sind.⁶⁷ Ein solches Beziehungsgeflecht bietet vielfältige Möglichkeiten, die Positionen der Verbündeten in den amerikanischen Politikprozess einzuspeisen und Verhandlungsmacht über die Verknüpfung unterschiedlicher Themen aufzubauen. Rar sind jedoch systematische Studien, die der Frage nachgehen, unter welchen Bedingungen es den europäischen Verbündeten gelang, Präferenzen und Politik des Hegemons zu beeinflussen. Zumindest unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts war dieser europäische Einfluss jedenfalls nicht unerheblich.⁶⁸

Folgt man der genannten Annahme, dann wäre stets zu fragen: Wie wirken sich deutsche/europäische Positionen auf das Kräftespiel in den USA aus? Welche Positionen stärken diejenigen Kräfte in den USA, sei es unter Demokraten wie auch unter moderaten Republikanern, die die Führungsrolle der USA im Sinne liberaler Hegemonie erneuern wollen, aber für einen effektiven Multilateralismus auch ernstzunehmender Partner bedürfen? Im folgenden wird auf der Grundlage der Prämisse einer prinzipiellen Beeinflussbarkeit argumentiert, dass der Umgang mit den USA einen zweigleisigen Ansatz erfordert, der kooperative Unterstützung und kritische Distanzierung verbindet.⁶⁹ Beide Stränge werden jeweils am Beispiel einer wichtigen weltordnungspolitischen Problematik eingehender diskutiert.

Kooperation und Unterstützung

Die Unterstützung amerikanischer Politik ist dann sinnvoll, wenn die Ausübung der amerikanischen Weltordnungsrolle flankiert werden kann, ohne dass eigene Interessen und Werte kompromittiert werden. Doch warum sollten die USA in einer Rolle unterstützt werden, die sie ohnehin zu spielen bereit sind? Wenn der Hegemon einen Großteil der Lasten schultert, warum sollten andere Staaten nicht soweit wie möglich versuchen, ihre ordnungspolitischen Kosten gering zu halten, und dort, wo die USA ihre Führungsrolle übernehmen, das Trittbrettfahren (*free riding*) wählen?

Drei Argumente sprechen für eine flankierende Unterstützung der amerikanischen Führungsrolle. Erstens liegt der Verzicht auf »free riding« im eigenen

⁶⁶ Wenn eine Gruppe früherer Außenminister europäischer Staaten zusammen mit einer ehemaligen US-Außenministerin Präsident Bush zu Gesprächen mit Iran aufruft, bietet das sicherlich eine gute Möglichkeit, der europäischen Stimme Gehör zu verschaffen. Siehe »Talk to Iran, President Bush«, in: *International Herald Tribune*, 26.4.2006.

⁶⁷ Siehe Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2. Auflage, New York: HarperCollins, 1989, S. 23–37.

⁶⁸ Siehe Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies:*

The European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton: Princeton University Press, 1995.

⁶⁹ Die Überlegungen entsprechen dem, was ein britischer Kommentator jüngst so auf den Punkt gebracht hat: »The US alone can decide its future role. But Europeans can help, by becoming both more effective as allies and more united as critics. The world will not accept the US as master. But it still depends on US leadership, just as the Europeans remain its natural partners.« (Martin Wolf, »US Foreign Policy Needs ›Liberal Realism‹«, zitiert in: *Financial Times*, 13.6.2006.)

nationalen Interesse, wenn die Führungsmacht zur Bereitstellung kollektiver Güter auf die Unterstützung anderer Staaten angewiesen ist. Zweitens kann eine Zusammenarbeit als Juniorpartner in einem Politikbereich Verhandlungsmasse in anderen Bereichen schaffen und so verhandlungstaktisch für die Durchsetzung eigener Interessen und Positionen genutzt werden. Drittens schließlich kann eine Unterstützung auch der eigenen Glaubwürdigkeit dienen: Will Europa zu einem internationalen Akteur werden, der seine Vorstellungen von globaler Ordnungspolitik in manchen Bereichen auch gegen den Widerstand der USA durchsetzen will, muss es die Ernsthaftigkeit dieser Ambition auch dann unter Beweis stellen, wenn eine von der Sache gebotene Unterstützung der USA kostspielig ist.

Die Frage, in welchem Maße Europa bereit ist, sich global in die hegemoniale Rolle der USA einbinden zu lassen, stellt sich vor allem im Hinblick auf Ostasien und den Aufstieg Chinas.⁷⁰ Der Aufstieg Chinas verändert eine Region, in der die USA seit mehr als einem Jahrhundert das geopolitische Ziel verfolgen, die Hegemonie einer anderen Macht zu verhindern. Es ist zudem eine Region, in der die schwelende Auseinandersetzung über den Status Taiwans die Möglichkeit einer militärischen Konfrontation birgt. Gerade weil der Aufstieg Chinas die USA und Europa in unterschiedlicher Intensität berührt, ist er eine Herausforderung für das politische Management der transatlantischen Beziehungen.

Die europäische Chinapolitik folgt dem »liberalen« integrativen Ansatz. Ihm liegen zwei optimistische Erwartungen zugrunde: zum einen, dass China im Prozess der Integration zu einem konstruktiven internationalen Akteur sozialisiert wird; zum anderen, dass die wirtschaftliche Modernisierung auch eine politische Liberalisierung bewirkt. Die sicherheitspolitische Dimension des chinesischen Aufstiegs spielt im europäischen Politikansatz keine nennenswerte Rolle. Aus amerikanischer Sicht übernehmen die USA hohe eigene Kosten als Garant für Stabilität in Ostasien, eine Stabilität, von der Europa enorm profitiert, ohne selbst Lasten zu tragen. Erwartet wird daher von Europa, dass es diese Rolle anerkennt und auf amerikanische Sicherheitsbedürfnisse Rücksicht nimmt. Der offene Konflikt über die geplante Aufhebung des

gegen China verhängten europäischen Waffenembargos, aber auch der schlummernde Konflikt um die chinesische Beteiligung am europäischen Satellitensystem Galileo spiegeln die transatlantische Divergenz.

Ziel der amerikanischen Strategie ist es, die internationale Konstellation so zu gestalten, dass China aus rationalem Eigeninteresse die Perspektive einer langfristig kooperativen Beziehung mit dem »Westen« nicht aufs Spiel setzt. Die Einbindung Europas in eine solche Strategie erscheint aus amerikanischer Sicht zweifellos sinnvoll. Sie entspricht auch dem langfristigen europäischen strategischen Interesse. Eines der beiden Ziele der amerikanischen Chinapolitik, nämlich die Einbindung des Landes als konstruktiver internationaler Akteur, stimmt mit dem europäischen Bestreben überein. Das zweite Ziel der amerikanischen Chinapolitik, die Verhinderung regionaler Hegemonie in Asien, spielt in der europäischen Politik keine erkennbare Rolle. Dennoch wäre es nur dann unvereinbar mit europäischen Interessen, wenn Chinas machtpolitischer Aufstieg auf europäischer Seite deshalb Unterstützung finden sollte, weil mit diesem Aufstieg ein multipolares System entstehen könnte. Von einer multipolaren Weltordnung ist in Europa zwar gelegentlich die Rede, doch was sie für die internationale Politik und Stabilität wirklich bedeuten würde, wird selten durchdacht. Für die europäischen Verbündeten ergibt sich aus diesen Überlegungen die Forderung, die sicherheitspolitischen Besorgnisse der USA im Grundsatz anzuerkennen und China keinerlei Anhaltspunkte für die Einschätzung zu geben, der Westen lasse sich auseinanderdividieren, etwa im Falle einer militärischen Konfrontation um Taiwan.

Kritik und Konfliktbereitschaft

Umgekehrt muss eine strategisch reflektierte Amerikapolitik auch bereit sein, Konflikte mit den USA sachlich-nüchtern auszutragen – dann nämlich, wenn die amerikanische Außenpolitik eigene (deutsche) Sicherheitsinteressen gefährdet und der transatlantische Schulterschluss eigene Wertvorstellungen herausfordert, ja kompromittieren würde. Eine eigenständige offen-kritische Rolle kann unter Umständen nicht nur sicherheitspolitisch oder moralisch geboten sein (Beispiel: Verwässerung des Folterverbots, Guantánamo). Sie kann längerfristig auch dazu dienen, den innenpolitischen Rückhalt für die transatlantischen Beziehungen zu bewahren. Denn Meinungsumfragen

⁷⁰ Hierzu ausführlicher Peter Rudolf, *Die USA und der Aufstieg Chinas. Die Strategie der Bush-Administration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (S 9/2006), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1651>.

lassen keinen Zweifel:⁷¹ Die USA werden von einer großen Mehrheit der Bundesbürger nicht länger als Garant des Friedens und der Sicherheit in der Welt wahrgenommen, für eine starke internationale Führungsrolle der USA findet sich keine überwältigende Zustimmung mehr.

Im deutsch-amerikanischen Irakkonflikt ging es – das wird allzuoft übersehen, wenn die deutsche Position vor allem als innenpolitisch motiviert interpretiert wird – im Kern um eine Interessen- und Wertedivergenz.⁷² Der Konflikt drehte sich nicht nur um die sicherheitspolitische Zweckmäßigkeit einer Intervention, sondern auch um die Frage der moralischen Legitimation von Krieg. In der moralischen Bewertung von Kriegen gibt es auch innerhalb Europas Differenzen; zwischen Deutschland und den USA besteht jedoch eine breite Kluft, wie dies in Meinungsumfragen sehr deutlich wird. Das zeigt sich besonders in den Antworten auf die Frage, ob Krieg unter bestimmten Bedingungen als notwendig angesehen wird, um für »Gerechtigkeit« zu sorgen.⁷³

In den USA findet eine breitere Debatte darüber statt, ob und inwieweit die »alten« Normen für den Einsatz militärischer Macht an neue Entwicklungen angepasst werden sollen. Ursprünglich entzündete sich diese Debatte vor allem an der Frage der humanitären Intervention, die im Falle des Kosovo als präventive militärische Intervention interpretiert werden konnte. Der 11. September 2001 – oder besser: seine vorherrschende Interpretation – brachte nicht nur eine Debatte darüber ins Rollen, in welchem Maße das Konzept des präemptiven Krieges neu formuliert werden müsse, sondern auch darüber, ob präventive Kriege ein legitimes Mittel zur Ausschaltung hypothetischer künftiger Bedrohungen sein können. Diejenigen Amerikaner, denen der unilaterale Einsatz militärischer Macht Unbehagen bereitet, die aber gleichwohl die alten Normen lockern wollen, brachten verschiedentlich Vorschläge in die Diskussion: sei es, dass der Einsatz an die Erfüllung spezifischer Kriterien

gebunden werden soll, sei es, dass ihm darüber hinaus institutionelle Schranken gesetzt werden.⁷⁴

Mit der Reformulierung der Doktrin des »gerechten Krieges« hat die Bush-Administration weithin geteilte normative Überzeugungen nicht nur in Deutschland herausgefordert. Krieg ist – so lässt sich die Zuspitzung unter Präsident Bush zusammenfassen – nicht nur zur eigenen Verteidigung, sondern auch zur Ausschaltung künftiger hypothetischer Bedrohungen und zum Sturz tyrannischer Regime gerechtfertigt.⁷⁵ Die generelle Prämisse, wie sie in der friedensethischen Interpretation der Lehre vom gerechten Krieg nach 1945 weithin Akzeptanz gewonnen hat, wird damit verworfen: dass Krieg nämlich immer ein rechtfertigungspflichtiges Übel ist, ein Krieg mithin außer zur Verteidigung der politischen Souveränität und territorialen Integrität des eigenen und anderer Staaten nur im Sinne der Nothilfe zur Abwehr humanitärer Katastrophen geführt werden darf.

Die Bush-Administration knüpft an eine ältere Version der »bellum justum«-Doktrin an, die im amerikanischen Diskurs unter konservativen katholischen und evangelikalen Moraltheologen lebendig geblieben ist. Wird die Doktrin jedoch ihrer traditionellen deontologischen Elemente beraubt, die einem rein utilitaristischen Einsatz militärischer Macht Grenzen setzen, dann wird sie leicht zu einem ideologischen Substrat, das zur Legitimation jeder militärischen Intervention verwendet werden kann.⁷⁶

Dabei spricht die Bush-Administration weiterhin von Präemption und nicht von Präventivkrieg. Die Bedeutung des Begriffs Präemption wird jedoch unter Verweis auf veränderte Bedrohungen derart entgrenzt und der Begriff damit in einer Weise verwässert, dass sein ursprünglicher Sinngehalt verlorengeht: nämlich

⁷¹ *Transatlantic Trends 2003*. A Project of the German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo.

⁷² Siehe dazu Peter Rudolf, »The Transatlantic Relationship: A View from Germany«, in: Hanns W. Maull (Hg.), *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 2006, S. 137–151.

⁷³ Siehe The German Marshall Fund of the United States and the Compagnia Di San Paolo, *Transatlantic Trends 2004*, S. 17–19.

⁷⁴ Siehe etwa Lee Feinstein/Anne-Marie Slaughter, »A Duty to Protect«, in: *Foreign Affairs*, 83 (Januar/Februar 2004) 1, S. 136–150; Allen Buchanan/Robert O. Keohane, »The Preventive Use of Military Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal«, in: *Ethics and International Affairs*, 18 (2004) 1, S. 1–22.

⁷⁵ Siehe Jutta Brunnée/Stephen J. Toope, »Slouching towards New ›Just‹ Wars: The Hegemon after September 11«, in: *International Relations*, 18 (Dezember 2004) 4, S. 405–423 (Zitat S. 406).

⁷⁶ Siehe Franklin Eric Wester, »Preemption and Just War: Considering the Case of Iraq«, in: *Parameters*, 34 (Winter 2004–05) 4, S. 20–39; Quinn Newcomb, »Redefining the ›Just War‹ Doctrine: Implications of the New American Foreign Policy Paradigm«, in: *E-merge – A Student Journal of International Affairs*, 5 (Januar 2004), S. 83–103, <[www.diplomatonline.com/pdf_files/npsia/volume%205%20archive%20\(2004\).pdf](http://www.diplomatonline.com/pdf_files/npsia/volume%205%20archive%20(2004).pdf)>.

die Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung und nicht die Ausschaltung künftiger potentieller Bedrohungen.⁷⁷ Die Bush-Administration hat somit den Wandel des normativen Rahmens für die Rechtfertigung von Krieg forciert, wie er sich im politischen Diskurs in den USA seit geraumer Zeit abgezeichnet hatte: die Schwächung der »Präventivkriegstabus« durch Postulierung eines »Anti-Proliferationsimperativs«, der auch den präventiven Einsatz militärischer Macht zur Ausschaltung der Atomwaffenprogramme von »Schurkenstaaten« einschließt.⁷⁸ Die Diskussion über den Irakkrieg zeigte zwar, dass die »Anti-Präventivkriegsnorm« noch Beachtung findet, aber im politischen System, wie gerade die Debatten im Kongress belegen, an Bedeutung verloren hat. Solange die Sorge vor Nuklearwaffen in den Händen von »Schurkenstaaten« in den USA derart groß bleibt, wird die »Präventivkriegs- versuchung« fortbestehen.

Die normative Divergenz zwischen USA und Deutschland in der Bewertung der Legitimität von Krieg ist mit der Intervention im Irak also keineswegs verschwunden. Sie könnte, wenn sich die Frage eines

militärischen Einsatzes zur Ausschaltung des iranischen Nuklearpotentials zuspitzen sollte, wieder virulent werden. Diese normative Kluft im wohlmeinenden Interesse an guten transatlantischen Beziehungen zu ignorieren wird auf Dauer nicht möglich sein. Deutschland könnte sich der amerikanischen Position annähern und den vom amerikanischen Hegemon eingeleiteten Normwandel nachvollziehen. Das hieße, präventive Kriege nicht länger grundsätzlich abzulehnen und im Rahmen der Nato zu versuchen, gemeinsame Kriterien zu entwickeln, die entsprechende Militäreinsätze auf wirklich außergewöhnliche Fälle beschränken.⁷⁹ Für die USA würde dies bedeuten, ihre Handlungsfreiheit einzuschränken und sich einer multilateralen Abstimmung zu öffnen. Deutschland würde dies die Abkehr von bislang vorherrschenden friedensethischen Positionen abverlangen.

Ein anderer Ansatz bestünde darin, dieses Problem schlicht von den kooperativen Feldern der transatlantischen Beziehungen zu isolieren, einschlägige Konflikte aus multilateralen Institutionen herauszuhalten und anzuerkennen, dass man unterschiedliche politisch-ethische Positionen einnimmt.⁸⁰ Faktisch hieße dies, den USA aufgrund ihrer hegemonialen Position im internationalen System ein gewisses Maß an unilateraler Handlungsfreiheit zuzugestehen. Das mag vielleicht in jenen Fällen möglich sein, in denen amerikanische Interventionen keine abträglichen Rückwirkungen auf deutsche oder europäische Interessen haben. Aber selbst dann wird sich die Frage von Krieg und Frieden schwerlich in dieser Form »entpolitisieren« lassen. Die normative Divergenz in der Beurteilung der Legitimität von Krieg bleibt folglich eine Herausforderung für die deutsche Amerikapolitik.

⁷⁷ Dazu ausführlicher Rudolf, *George W. Bushs außenpolitische Strategie* [wie Fn. 36], S. 21ff. – In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2006 wird die Option präventiver Kriegführung bekräftigt, nachdem zuvor die Präferenz für diplomatische Mittel in der Nichtverbreitungspolitik hervorgehoben wurde: »If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out the use of force before attacks occur, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. When the consequences of an attack with WMD [Weapons of Mass Destruction] are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize. This is the principle and logic of preemption.« (The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006, S. 23.) Tatsächlich ist dies jedoch die Logik eines »preventive war«.

⁷⁸ Dieser Abschnitt stützt sich auf die ausgezeichnete Analyse von Scott A. Silverstone, *The Preventive War Taboo vs. the Anti-Proliferation Imperative: Contested Norms and Strategic Responses to Nuclear Proliferation*, Paper prepared for presentation at the 2006 International Studies Association annual convention, 22.3.2006, San Diego. Die Zitate finden sich im Titel bzw. auf S. 55 (»watershed«) und S. 75 (»preventive war temptation«). – Zwar gab es nach 1945 Diskussionen über einen Präventivkrieg gegen die stalinistische Sowjetunion und auch gegen das maoistische China. Aber gerade in diesen Diskussionen zeigte sich, wie stark das Tabu war, einen dem amerikanischen Ethos zuwiderlaufenden Präventivkrieg zu führen. Die nordkoreanische Nuklearkrise in der ersten Hälfte der neunziger Jahre markierte in dieser Hinsicht insofern eine Wasserscheide, als der Einsatz militärischer Gewalt in den USA ohne jeden Bezug zu dessen normativen Problemen und ohne Zweifel an der Legitimität eines solchen Vorgehens diskutiert wurde.

⁷⁹ So der Vorschlag von Henry A. Kissinger/Lawrence H. Summers (Co-Chairs)/Charles A. Kupchan (Project Director), *Renewing the Atlantic Partnership*. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, New York 2004, S. 18f.

⁸⁰ Zur Diskussion dieses Ansatzes siehe Andrew Moravcsik, »Striking a New Transatlantic Bargain«, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 74–89 (81f).

Strategiemix im Umgang mit den USA

Aus der grundlegenden Doppelmaxime – nämlich einerseits die Führungsrolle der USA im Sinne liberaler Hegemonie zu unterstützen, andererseits sich den mit eigenen Interessen und Wertvorstellungen konfligierenden unilateralen, imperialen Tendenzen amerikanischer Außenpolitik zu widersetzen – folgt die Notwendigkeit einer differenzierten deutschen Amerikapolitik im europäischen Verbund: eines strategisch sehr bewussten Umgangs mit den USA, der je nach Interessenlage und Problem zu konkretisieren ist. Eine solche Politik wird aus einem Strategiemix bestehen, aus einer nach Konstellation und Konflikt unterschiedlichen Mischung eher assoziativer und eher dissoziativer Ansätze. Im Horizont einer Kosten-Nutzen-Abwägung lassen sich drei grundlegende strategische Optionen bei der Behandlung einzelner Politikfelder in den transatlantischen Beziehungen unterscheiden. Ihre analytische Differenzierung kann das Bewusstsein für die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten schärfen.⁸¹ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei noch einmal betont: Es geht bei der Diskussion der Optionen nicht darum, eine eindeutige, alternative Optionen ausschließende Positionierung gegenüber den USA nahezulegen, sondern um die Analyse unterschiedlicher Möglichkeiten des Umgangs mit den USA bei spezifischen Problemen und Konflikten – und zwar mit dem Ziel der Einflussoptimierung.

Schulterschluss

Erstens besteht die Option des Schulterschlusses mit der Politik der USA, sei es, weil deren Politik mit dem eigenen Interesse übereinstimmt, sei es, weil bei feh-

lender fundamentaler Interessendivergenz durch eigene Mitwirkung Einfluss auf die Ausgestaltung einer im wesentlichen von den USA bestimmten Politik genommen werden kann. Als Beispiel wäre die deutsche Beteiligung an der Kosovo-Intervention zu nennen. Das Zusammenwirken mit den USA und den Verbündeten bot die Möglichkeit, glaubwürdig innovative eigene Vorstellungen über die Beendigung des Krieges geltend zu machen und den diplomatischen Prozess aktiv mitzugestalten.⁸²

Der Schulterschluss kann auch die Form des »bonding« annehmen, wie dies im britisch-amerikanischen Verhältnis der Fall ist. So war, eingebettet in die traditionelle »special relationship«, ⁸³ Großbritanniens Premierminister Blair bemüht, auch persönlich eine besondere Beziehung zu den amerikanischen Präsidenten – zuerst zu Clinton, dann zu Bush – aufzubauen und sich öffentlicher Kritik an deren Politik zu enthalten. Dass ihm dies keinen nennenswerten Einfluss auf Bushs Außenpolitik bescherte, zeigte sich jedoch sehr deutlich.⁸⁴

Deutschland hat, das sollte nüchtern gesehen werden, mit dem Verlust der einstigen zentralen geopolitischen Position, die es unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts innehatte, die früheren Mitsprachechancen eingebüßt. Daran werden auch gute persönliche Beziehungen zwischen den Regierungschefs beider Länder nichts grundlegend ändern können.⁸⁵

⁸² Siehe dazu Peter Rudolf, »Germany and the Kosovo Conflict«, in: Pierre Martin/Mark R. Brawley (Hg.), *Alliance Politics, Kosovo, and Nato's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York/Houndsmills: Palgrave, 2000, S. 131–143.

⁸³ Zur britisch-amerikanischen Sonderbeziehung, ihren Problemen und den gelegentlich großen Frustrationen auf britischer Seite siehe Lawrence Freedman, »The Special Relationship, Then and Now,« in: *Foreign Affairs*, 85 (Mai–Juni 2006) 3, S. 61–73.

⁸⁴ Siehe Walt, *Taming American Power* [wie Fn. 81], S. 191ff.

⁸⁵ Walter Russell Mead hat diese Veränderung so auf den Punkt gebracht: »The administration [die Bush-Administration] was also right that America could no longer deal with the Europeans in the way it did during the Cold War, when Washington would go to any length to persuade Germany, in particular, to support whatever it was doing, because the Cold War essentially was about the future of Germany. German support was crucial to anything Washington wanted

⁸¹ Für eine breitere Diskussion der strategischen Optionen, die Staaten im Umgang mit den USA offenstehen, siehe G. John Ikenberry, *Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity*, United States Central Intelligence (CIA), National Intelligence Council (NIC), 28.7.2003, Web-posted 10.10.2003, zugänglich über <www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_11_24_papers/ikenberry_StrategicReactions.pdf>; Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York/London: W. W. Norton & Company, 2005, S. 109–217.

»Weiche« Gegenmachtbildung

Die zweite Option der Europäer ist die der Behauptung eigener Positionen und der Durchsetzung eigener Interessen gegen die USA.⁸⁶ In den europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen wird diese Option aufgrund der symmetrischen Interdependenz immer wieder die Form des »hard balancing« annehmen können: der Drohung mit wirtschaftlichen Sanktionen und deren Einsatz im Rahmen von Handelskonflikten. Ansonsten kann es nur um »soft balancing«⁸⁷ gehen: Das ist einmal die Nutzung internationaler Institutionen, um amerikanische Machtausübung zu beschränken, zumindest darauf Einfluss zu nehmen. Das kann auch die Verweigerung internationaler Legitimität für amerikanisches Handeln oder für bestimmte Politikkonzepte sein, etwa für die Doktrin präventiver Selbstverteidigung.⁸⁸ Die Hege-

to do in Europe. The Bush administration was right to realize that in the new world, the Middle East is actually more important to the United States than anything going on in Europe. The administration cannot let its European policy trump or limit its Middle Eastern policy.« (Walter Russell Mead, »American Grand Strategy in a World at Risk«, in: *Orbis*, 49 [Herbst 2005] 4, S. 589–598 [596f]).

86 Diese strategische Option enthält jene drei Elemente, die Walt als »soft balancing«, »balking« und »binding« beschreibt. »Soft balancing« sind nach seinem Verständnis koordinierte Aktionen anderer Staaten mit dem Ziel, ein nicht den Präferenzen der USA entsprechendes Ergebnis zu erzielen. »Balking« ist schlicht die Weigerung eines Staates, die Forderungen der USA zu erfüllen und mit ihnen zu kooperieren. Beim »binding« handelt es sich um Beschränkung von Handlungsoptionen der USA durch deren Einbindung in internationale Institutionen. Siehe Walt, *Taming American Power* [wie Fn. 81], S. 126–152.

87 Ich verwende den Begriff mit weiterer Bedeutung als Robert Pape, der ihn, wenn nicht geprägt, so doch verbreitet hat. Er definiert »soft balancing« als die Nutzung nichtmilitärischer Mittel, um dem überlegenen Staat bei der Nutzung militärischer Macht Fesseln anzulegen (Robert A. Pape, »Soft Balancing against the United States«, in: *International Security*, 30 [Sommer 2005] 1, S. 7–45 [36]). Da es mir um die Darlegung von Handlungsoptionen, nicht um die Analyse und Erklärung tatsächlichen Handelns geht, muss ich nicht auf die in den USA geführte Debatte zu sprechen kommen, ob die Strategie der Bush-Administration eine Gegenmachtbildung hervorruft, ob bestimmtes Verhalten anderer Staaten, vor allem auch in der Irakkrise, als »soft balancing« zu erklären ist oder ob hier nicht andere Faktoren eine Rolle spielen. Zu der Debatte siehe vor allem T. V. Paul, »Soft Balancing in the Age of Primacy«, in: *International Security*, 30 (Sommer 2005) 1, S. 46–71; Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth, »Hard Times for Soft Balancing«, in: *International Security*, 30 (Sommer 2005) 1, S. 72–108.

88 Siehe Irwin M. Wall, »The French-American War over

monialmacht USA ist nach eigenem Selbstverständnis und aus innenpolitischen Gründen bis zu einem gewissen Grad auf eine solche Legitimierung angewiesen, auf die internationale Anerkennung amerikanischen Vorgehens als angemessen.⁸⁹ Über den Umweg der amerikanischen Gesellschaft ließe sich so in manchen Fällen die Debatte in den USA beeinflussen, längerfristig auch die außenpolitische Positionsbestimmung.⁹⁰ Insofern muss in wirklich wichtigen kontroversen Fragen Kritik auch öffentlichkeitswirksam geäußert werden.

Auf außenpolitische Entscheidungsträger lässt sich im Sinne des »soft balancing« aber vielleicht auch direkt einwirken. Die Irakkontroverse hat sehr deutlich gemacht, welche politischen Kosten mit einer strittigen militärischen Intervention verbunden sind; amerikanische Politiker müssen missbilligende Reaktionen anderer Staaten in ähnlichen Situationen in ihr Kalkül einbeziehen.⁹¹ Hätte dagegen Europa insgesamt die Irakintervention und die ihr zugrundeliegende Doktrin unterstützt, hätte dies – das ist natürlich eine kontrafaktische Spekulation – ganz und gar die Prämisse amerikanischen Handelns bestätigt, dass andere Staaten auf den »bandwagon« aufspringen werden, sofern die USA nur entschieden genug vorangehen.

»Soft balancing« kann schließlich auch in der Übernahme einer eigenständigen faktensetzenden internationalen Führungsrolle in jenen Politikfeldern bestehen, in denen die USA – wie im Falle des iranischen Nuklearprogramms – aus innenpolitischen oder ideologischen Gründen faktisch keine eigene aktive Politik betreiben können oder wollen oder in denen sie – wie etwa in Bereichen der Umweltschutz- oder der Menschenrechtspolitik – eher blockieren als internationale Kooperation konstruktiv gestalten. In der Iranpolitik hatte die Europäische Union aus den Erfahrungen in der Irakkrise die Lehre gezogen, dass sie sich in einem möglichen Konfliktfeld im Umgang

Iraq«, in: *The Brown Journal of World Affairs*, 10 (Frühjahr 2004) 2, S. 123–139 (133).

89 Siehe Kagan, »America's Crisis of Legitimacy« [wie Fn. 41]; grundsätzlich zum Problem der Legitimität in den internationalen Beziehungen siehe Ian Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

90 Siehe Frank Schimmelfennig, »Jenseits von Gleichgewichtspolitik und Anpassung: Chancen und Grenzen transnationalen sozialen Einflusses«, in: *WeltTrends*, (Herbst 2003) 40, S. 76–81.

91 Siehe die Überlegungen in Tod Lindberg, »We«, in: *Policy Review*, (Dezember 2004/Januar 2005) 128, <www.policyreview.org/dec04/lindberg.html>.

den USA aktiv-gestaltend engagieren muss – und so möglichst eine Situation wie vor dem Irakkrieg zu vermeiden, nämlich zwischen Solidarisierung mit der amerikanischen Politik und Opposition gegen sie entscheiden zu müssen. Die in diesem Politikfeld zunächst inaktive Bush-Administration wurde nach und nach in den diplomatischen Ansatz der EU-3 hineingezogen. In der Menschenrechts- und Umweltpolitik lässt sich zwar nicht von einem vollständigen Führungsverzicht der USA sprechen. Bei einer Reihe von Vereinbarungen, darunter auch zum Internationalen Strafgerichtshof, erbrachten die USA anfänglich durchaus eine Führungsleistung.⁹² Doch am Ende blockierten sie. Denn sie bestanden auf Sonderregelungen für sich selbst und wollten sich nicht den für alle geltenden Regelungen unterwerfen. Vorangetrieben durch eine kleine Gruppe von Staaten, die in ihren Zielen übereinstimmen, ist nichthegegoniale Kooperation im Rahmen internationaler Organisationen und durch Nichtregierungsorganisationen möglich – zumindest dort, wo internationale Kooperation vor allem auf Überzeugungsarbeit und der Bereitstellung von Ressourcen beruht.⁹³ Ist aber internationale Zusammenarbeit in Bereichen zu organisieren, in denen mit Anreiz und Zwang die Einhaltung von Abkommen gesichert werden muss, lässt sich die Führungsleistung eines Hegemons oft nicht ersetzen.⁹⁴

Dies wirft die grundsätzliche Frage nach der Integration der USA in internationale Regime auf: Soll alles getan werden, um die USA einzubeziehen, selbst um den Preis des Zugeständnisses besonderer Rechte

und Privilegien? Oder sollen sie im Interesse der Geltung gleicher Rechte und Verpflichtungen unter Umständen zurückgelassen werden? Das ist eine Frage der Abwägung im konkreten Fall. Faktisch sind auf europäischer Seite drei Reaktionen auf die amerikanischen Vorbehalte und Widerstände gegen multilaterale Abkommen zu finden: die Bereitschaft zu beträchtlichen Zugeständnissen und damit zu einer Kompromisslösung (Beispiel: Kyoto-Protokoll), die Vertagung von Verhandlungen (Beispiel: Nachverhandlungen zum Kyoto-Protokoll) und schließlich deren Fortsetzung bis zur Einigung auf eine Lösung ohne eine Beteiligung der USA (Beispiel: Internationaler Strafgerichtshof, Landminenkonvention).⁹⁵ Die hegegoniale Macht USA bei internationalen Regimen auszuklammern heißt jedoch, auf wichtige harte und weiche Ressourcen zu verzichten, die die Durchsetzungskraft eines internationalen Regimes stärken könnten.⁹⁶ Für einen die USA unter Umständen zurücklassenden Ansatz spricht zweierlei: Selbst wenn den USA besondere Zugeständnisse gemacht werden, könnten diese eventuell nicht ausreichen, um den US-Senat zu einer Ratifizierung zu veranlassen. Zweitens halten sich die USA in manchen Fällen vielleicht mit der Zeit im großen und ganzen an die Standards, die international gesetzt werden und eine gewisse Außenwirkung entfalten. Die USA können eine Einrichtung wie den Internationalen Strafgerichtshof, dem mittlerweile gut 100 Staaten angehören, auf Dauer nicht zu delegitimieren versuchen; der allmähliche Politikwandel unter Präsident Bush lässt dies deutlich erkennen. Die Bush-Administration erkennt mittlerweile faktisch an, dass der Internationale Strafgerichtshof eine Rolle im internationalen Rechtssystem spielt, auch wenn eine Jurisdiktion des Gerichts über amerikanische Staatsbürger für sie inakzeptabel bleibt.⁹⁷

⁹² Führend waren die USA im übrigen auch in den Anfängen der internationalen Umweltpolitik in den sechziger und siebziger Jahren. Siehe Tanja Brühl, »Verweigerung statt Führung: Die internationale Umweltpolitik der USA«, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 363–394.

⁹³ Es geht hier nicht darum, Bereiche zu identifizieren, in denen eine solche Führungsrolle notwendig und möglich ist. Das würde eine Bestandsaufnahme der Lücken in der internationalen Regimebildung erfordern, die im Rahmen dieser konzeptionellen Arbeit nicht geleistet werden kann.

⁹⁴ Siehe Kendall Stiles, *Theories of Non-hegemonic Cooperation*, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Honolulu, Hawaii, 1.–5.3.2005. – Ein Hegemon ist nicht notwendigerweise weiterhin erforderlich, um die Kooperation innerhalb bestehender Regime zu sichern. Diese Möglichkeit einer »post-hegemonic cooperation« ist zentrales Thema von Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

⁹⁵ Siehe Caroline FehI, *Leben mit dem widerspenstigen Hegemon: Europäische Reaktionen auf den Unilateralismus der USA*, Papier für die Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), Sektion Internationale Politik, Mannheim, 6.–8.10.2005.

⁹⁶ Siehe Richard Price, »Hegemony and Multilateralism«, in: *International Journal*, (Winter 2004–2005), S. 129–150.

⁹⁷ Das Interesse an der Verfolgung der Verbrechen der sudanesischen Milizen stellte die Administration vor die Alternative, auf Strafverfolgung zu verzichten oder eine legitime Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs zu akzeptieren. Der Gründung eines Ad-hoc-Gerichtshofs für Sudan hatten sich die europäischen Verbündeten verweigert; nach europäischer Ansicht war der Internationale Strafgerichtshof ja gerade für solche Fälle geschaffen worden. Da Sudan kein Mitglied des Rom-Statuts ist, musste der Sicherheitsrat den

Konditionierte Kooperation

Die dritte Option ist die der konditionierten Kooperation. Dabei kann es sich zum einen um eine an klare Bedingungen geknüpfte Bereitschaft zur Einordnung in die amerikanische Politik handeln, um so die US-Administration zu bewegen, ihre Linie zu korrigieren. Das könnte etwa dann aussichtsreich sein, wenn ohne Mitwirken wichtiger Verbündeter eine amerikanische Politik nicht zu verwirklichen ist. Europa hat gerade im nichtmilitärischen Bereich einiges zu bieten oder auch zu verweigern, nicht zuletzt die »Ressource« Legitimität, das heißt die Anerkennung amerikanischen Handelns.

Konditionierte Kooperation kann zum anderen die Form der »linkage«-Politik annehmen. So können innerhalb eines Politikbereichs offen oder stillschweigend Verknüpfungen vorgenommen werden – etwa in der Iranpolitik die europäische Bereitschaft zu Sanktionen mit der substantiellen amerikanischen Unterstützung der europäischen diplomatischen Initiative. Es können aber auch zwei unterschiedliche Politikfelder miteinander verknüpft werden, um die eigene Verhandlungsposition in einem Bereich über die Bereitschaft zum Entgegenkommen in einem anderen zu stärken – eine Verhandlungstaktik, die auf europäischer Seite jedoch ein beträchtliches Maß an interner Abstimmung voraussetzen würde. Mit der Dichte der Themenfelder, die in den transatlantischen Beziehungen bearbeitet werden, mehren sich die Möglichkeiten für solche Verknüpfungen. Und theoretisch dürften taktische Verknüpfungen leichter sein, wenn sich die Kooperation in einer Institution bündeln ließe, in der fortlaufend Verhandlungen geführt werden.⁹⁸ Doch eine solche Bündelung der transatlantischen Kooperation ist eher unwahrscheinlich, wie die abschließende Diskussion der institutionellen Rahmenbedingungen deutlich machen wird.

Fall an den Internationalen Strafgerichtshof überweisen. Die USA blockierten diese Entscheidung im Sicherheitsrat nicht, sondern enthielten sich der Stimme. Siehe Jess Bravin, »U.S. Warm to Hague Tribunal«, in: *The Wall Street Journal*, 14.6.2006, S. A4.

⁹⁸ Grundsätzlich zum institutionellen Kontext und der Möglichkeit von »tactical linkages« siehe Christina L. Davis, »International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization«, in: *American Political Science Review*, 98 (Februar 2004) 1, S. 153–169.

Modularer Multilateralismus? Zum veränderten institutionellen Kontext der Amerikapolitik

Die Diagnosen sind eindeutig: Die Nato hat ihre frühere Bedeutung als zentrale institutionelle Klammer der transatlantischen Beziehungen verloren. Die Nato ist, so brachte es der damalige Bundeskanzler Schröder im Februar 2005 auf den Punkt, »nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren«.⁹⁹ Kanzlerin Merkel kam ein Jahr später auf die geschwundene Bedeutung der Nato weniger direkt zu sprechen; aber ihre Zielvorstellung der künftigen Nato macht sehr deutlich, was sie gegenwärtig nicht ist: »Aus meiner Sicht«, so die Kanzlerin, »muss sie ein Gremium sein, in dem eine permanente gemeinsame Analyse der Bedrohung durchgeführt und besprochen wird. Sie muss der Ort sein, an dem politische Konsultationen über neue Konfliktherde, die auf der Welt entstehen, geführt werden, und sie sollte nach meiner Auffassung der Ort sein, an dem politische und militärische Aktionen koordiniert werden.« Der Nato – so die Folgerung – sollte grundsätzlich der »Primat« in der transatlantischen Kooperation gegeben werden. Erst wenn sich in der Nato keine Einigung erzielen lässt, sollten »andere Wege« beschritten werden.¹⁰⁰ Nimmt man den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 zum Maßstab, dann gibt es in der Tat eine große Koalition zugunsten der Aufwertung der Nato: »Wir setzen uns dafür ein, dass die Atlantische Allianz zum zentralen Ort des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialogs wird, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen gleichberechtigt konsultieren und koordinieren.«

Doch kann die Nato als einzigartige institutionelle Klammer wirklich wiederbelebt werden: als jene Institution, die Chancen für wechselseitige Einflussnahme auf den Zentralbereich der Sicherheitspolitik eröffnete?¹⁰¹ Diese Rolle war unter den Bedingungen des

Ost-West-Konflikts möglich, als die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen nahezu ausschließlich auf Abschreckung und Entspannung im Umgang mit der Sowjetunion fokussiert waren und die Bundesrepublik Deutschland die zentrale geopolitische Frontlinie bildete. Der geostrategische Paradigmenwechsel amerikanischer Außenpolitik – kurzfristig die Verschiebung hin zum Nahen und Mittleren Osten und zur Bedrohung durch den Terrorismus, längerfristig in Richtung Ostasien – ist in vollem Gange. Europa ist befriedet, die Konflikte auf dem Balkan sind zumindest eingeehgt. Sicherheitspolitisch stellt Europa als Reservoir für den islamistischen Terrorismus aus amerikanischer Sicht ein wachsendes Problem dar.¹⁰² Doch für Kooperation und Initiativen in diesem Bereich ist die Nato kein Forum.

Die USA werden gewiss weiterhin interessiert sein, die Nato zur Mitsprache in Angelegenheiten der europäischen Sicherheit und als »Werkzeugkasten« für ihre Globalpolitik zu nutzen. Doch für die beiden Zentralregionen amerikanischer Sicherheitspolitik – Naher und Mittlerer Osten sowie Ostasien – dürfte sie nur eine geringe Rolle spielen. Selbst wenn die Transformation des Nahen und Mittleren Ostens doch noch zu dem großen identitätsstiftenden europäisch-amerikanischen Zukunftsprojekt werden sollte, wie das in der amerikanischen Diskussion gelegentlich erhofft wurde, wäre die Rolle der Nato als militärischer Allianz eher marginal. Am ehesten noch könnte eine Neuausrichtung als maritimes Bündnis, das der Eindämmung eines nach Hegemonie in Asien strebenden Chinas dient, ihr langfristig wieder zu einer ähnlich zentralen Bedeutung für die amerikanische Sicherheitspolitik verhelfen wie im Kalten Krieg.¹⁰³

Fraglich ist, ob eine in vieler Hinsicht nützliche Sicherheitsorganisation wie die Nato, die auf der Konstellation eines »dominanten Seniorpartners und verschiedener Juniorpartner« beruht,¹⁰⁴ zum primären

⁹⁹ Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede auf der 41. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 12.2.2005.

¹⁰⁰ Bundeskanzlerin Angela Merkel, Rede auf der 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 4.2.2006.

¹⁰¹ Zur Rolle der »alten« Nato als »unique institutional framework for the Europeans to affect American policies« siehe Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies* [wie Fn. 68], S. 225.

¹⁰² Siehe Frederick Kempe, »U.S. Sees Europe as New Front against Islamists«, in: *The Wall Street Journal*, 11.4.2006, S. A8.

¹⁰³ Siehe Robert D. Kaplan, »How We Would Fight China«, in: *The Atlantic Monthly*, Juni 2005, zugänglich über <www.theatlantic.com/doc/prem/200506/kaplan>.

¹⁰⁴ E. Wayne Merry, »Therapy's End: Thinking beyond Nato«, in: *The National Interest*, (Winter 2003/04) 74, S. 43–50 (50).

Ort transatlantischer politischer Konsultationen transformiert werden kann.¹⁰⁵ Zwar wird auch innerhalb der Nato immer wieder gefordert, die Institution müsse »politischer« und zum Forum für alle sicherheitspolitisch relevanten Fragen werden; eine neue »Diskussionskultur« sei notwendig.¹⁰⁶ In der Regel wird jedoch nicht gefragt, warum sie dieser Vorstellung bislang nicht entsprach, ja warum der klassische Nato-zentrierte »atlantische Multilateralismus« erodiert ist und ob er überhaupt ohne einen Verzicht auf eine eigenständige europäische Rolle in der alten institutionellen Form restituiert werden kann.¹⁰⁷ An Strukturen und Entscheidungsabläufen, die wenig Zeit zur Diskussion strategischer Fragen lassen, kann es allein nicht liegen, dass in der Nato traditionell die kontroverse Diskussion strategisch-politischer Themen vermieden wurde.¹⁰⁸

Die konkrete Abstimmung der Politik in wichtigen Fragen findet, wie es scheint, zunehmend innerhalb kleinerer informeller Gruppen statt: im Rahmen eines *Konzerts* der wichtigsten Mächte und Organisationen. In der Balkanpolitik ist dies die Kontaktgruppe, die sich aus USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Russland zusammensetzt; in der Nahostpolitik das Quartett, bestehend aus USA, Russland, der EU und den Vereinten Nationen; in der Iranpolitik die EU-3 in enger Absprache mit den USA und mittlerweile im Rahmen der P5+1 (= die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates plus Deutschland).¹⁰⁹ Die jüngst in die deutsche Diskussion eingebrachte Idee, die Nato durch die Gründung einer aus einer kleinen Zahl von Staaten zusammengesetzten »Kerngruppe«

politisch zu beleben, entspricht derselben Logik der Kooperation innerhalb kleinerer informeller Gruppen.¹¹⁰ Sollen politische Strategien transatlantisch koordiniert und soll eine Abstimmung über den Einsatz politischer und wirtschaftlicher Ressourcen erreicht werden, dann sind funktionsspezifische Kontaktgruppen, in denen die EU vertreten ist, vermutlich der am besten geeignete Rahmen. Die formellen europäisch-amerikanischen Gipfeltreffen sind jedenfalls kein Ersatz für die regelmäßige Politikkoordination.¹¹¹

Allen Bekundungen der wichtigen politischen Rolle der Nato zum Trotz beginnt sich in den transatlantischen Beziehungen faktisch ein *modularer Multilateralismus* herauszubilden. Diese neuen multilateralen Formen sind institutionell zwar schwach ausgebildet, sie ermöglichen jedoch eine gewisse Abstimmung der Politik und erlegen den beteiligten Parteien eine gegenseitige Rechenschaftsverpflichtung auf. Diese mag vielleicht nicht nennenswert über die Verpflichtung hinausgehen, sich informiert zu halten, und keine wechselseitige Zustimmungspflicht umfassen. Gleichwohl bewahren diese informellen Foren die Essenz des Multilateralismus.¹¹² Ein solcher neuer Multilateralismus aus sich ergänzenden, überlappenden, auch konkurrierenden, zum Teil sehr lockeren Institutionen wird mehr und mehr zum Handlungsrahmen werden, in dem Deutschland den Umgang

105 Siehe die skeptische Einschätzung von François Heisbourg, »Von der Atlantischen Allianz zur europäisch-amerikanischen Partnerschaft«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.9.2005) B38–39, S. 3–8.

106 Michael Rühle, »Transatlantische Sicherheit zwischen Nato und EU«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.10.2005, S. 4.

107 Eine nützliche Unterscheidung von drei Dimensionen des Multilateralismus nach 1945 – *global multilateralism*, *Atlantic multilateralism* und *European multilateralism* – trifft John Van Oudenaren, »Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism«, in: *Political Science Quarterly*, 120 (2005) 1, S. 1–32 (2f).

108 Wie Nato-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer, der sich eine »culture of debate« wünscht, sehr deutlich ausgesprochen hat; siehe seinen Vortrag »Global Nato?« am Clingendael Institute, 20.10.2004.

109 Siehe zu dieser Entwicklung Christoph Schwegmann, *Kontaktgruppen und EU-3-Verhandlungen. Notwendige Flexibilisierung Europäischer Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP-Aktuell 62/2005), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1529>.

110 Zu diesem Vorschlag einer Kerngruppe siehe Helga Haftendorn, »Das Atlantische Bündnis als Transmissionsriemen atlantischer Politik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.9.2005) B38–39, S. 8–15. Vorbild ist die Vierergruppe, in der die USA, Großbritannien und Frankreich zusammen mit Deutschland über Deutschland als Ganzes und Berlin berieten, dann aber auch über andere außenpolitische Themen. Die Frage der Mitgliedschaft in einer solchen »Kerngruppe« und in anderen flexiblen Gruppen wäre innerhalb der Nato vermutlich überaus heikel.

111 Siehe die Überlegungen von Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon, »A Common U.S.–European Strategy on the Crescent of Crisis«, in: dies. (Hg.), *Crescent of Crisis: U.S.–European Strategy for the Greater Middle East*, Washington, D.C. und Paris: Brookings Institution Press/European Union Institute for Security Studies, 2006, S. 219–241 (240f).

112 Dazu und zum Begriff »modular multilateralism« siehe Seyom Brown, *Multilateral Constraints on the Use of Force: A Reassessment*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, März 2006, zugänglich über <www.StrategicStudiesInstitute.army.mil>. – Francis Fukuyama (*America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven, CT u.a.: Yale University Press, 2006) spricht vom »Multi-Multilateralismus« und meint Ähnliches.

mit dem manchmal unbequemen, vielfach aber notwendigen Hegemon gestalten muss.